

Die russischen Kleinunternehmen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre: T. 2: wirtschaftspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen

Tschepurenko, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tschepurenko, A. (1998). *Die russischen Kleinunternehmen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre: T. 2: wirtschaftspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen*. (Berichte / BIOst, 46-1998). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43769>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>;
e-mail: biost.koeln@mail.rz.uni-koeln.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Staatliche Förderungspolitik.....	5
1.1 Institutionen.....	5
1.1.1 Föderale Ebene	5
1.1.2 Regionale Ebene.....	11
1.2 Mechanismus	14
1.2.1 Föderale Ebene	14
1.2.2 Lokale Ebene	20
1.3 Konzepte.....	22
2. Öffentliche Verbände als Vertreter der Interessen des wirtschaftlichen Mittelstandes.....	25
3. Ansichten der Kleinunternehmer über staatliche Förderung.....	27
Summary	35

15. Oktober 1998

Dieser Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Autor ist stellvertretender Institutsdirektor und Leiter des Zentrums für sozialökonomische Studien des Russischen Unabhängigen Forschungsinstituts (RUFİ; Rossijskij nezavisimyj institut social'nych i nacional'nych problem), Moskau.

Redaktion: Hans-Hermann Höhmann/Brigitta Godel

Alexander Tschepurenko

Die russischen Kleinunternehmen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre

Teil II: Wirtschaftspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen

Bericht des BIOst Nr. 46/1998

Kurzfassung

Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht ist der zweite Teil einer Untersuchung, die sich mit der Entwicklung der Kleinunternehmen (KU) in Rußland befaßt. Er konzentriert sich auf die wirtschaftspolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen der russischen KU ab Mitte der 90er Jahre, während Teil I (Nr. 45) die Entwicklung, Leistung und Probleme der russischen KU im selben Zeitraum erörtert. Was die Quellen anbelangt, so beruhen beide Berichte auf offiziellen Dokumenten, Fach- und Presseveröffentlichungen sowie Forschungen und Umfragen des Russischen Unabhängigen Forschungsinstituts (RUFİ), Moskau.

Ergebnisse

1. Der russische Staat ist – nach sieben Jahren marktwirtschaftlicher Transformation – immer noch auf der Suche nach geeigneten Konzepten einer Mittelstandsförderung und Mechanismen zu ihrer Verwirklichung. Immer noch gibt es auf der staatlichen Ebene – selbst unter zum liberalen Lager zählenden Regierungsvertretern – Zweifel und Bedenken, ob ein solches Konzept überhaupt nötig ist.
2. Die relativ mäßigen Erfolge der staatlichen KU-Förderungsprogramme (in vieler Hinsicht bedingt eben durch dieses Zögern und Zweifeln, aber auch durch insbesondere anfangs unternommene und gescheiterte Versuche, mit den knappen Ressourcen ein stark interventionistisch geprägtes Förderungsmodell aufzubauen und zu verwirklichen) veranlassen permanente Personalrochaden auf den Führungsebenen der zuständigen Institutionen und bestätigen die "Skeptiker" des Kleinunternehmertums in ihrer Meinung.
3. Indessen wächst der "Gap" zwischen den objektiven Bedürfnissen der mittelständischen Wirtschaft und den Gegebenheiten der staatlichen Politik, was zunächst Fragen und Bitten, später vor allem auf der Seite erfolgreicher Kleinunternehmer zunehmend Mißtrauen gegenüber dem Staat und die Entschlossenheit, auf eigene Faust durchzukommen, ausgelöst hat. Unter der mittlerweile nicht geringen Schicht der dahinvegetierenden KU entwickelte sich im Gegensatz dazu ein völlig unrealistisches und patriarchalisches Streben nach direkter finanzieller Förderung, staatlichen Aufträgen und Bestellungen etc.

4. Die in den letzten Jahren entstandenen Interessenvertretungen des wirtschaftlichen Mittelstandes versuchen, durch Ausarbeitung von gesetzgeberischen Vorlagen und deren gezieltes Lobbyieren, durch Bündelung lokaler Initiativen sowie durch öffentlichen Druck auf die staatlichen Behörden das Manko einer effizienten KU-Förderung auszugleichen, sie sind aber (noch?) nicht in der Lage, die Situation grundsätzlich zu ändern.
5. Der wirtschaftliche Mittelstand selbst ist über Ziele, Aufgaben und Mittel der staatlichen Politik ungenügend informiert – offensichtlich nicht zuletzt aus dem Grund, daß er von dieser Politik wenig erwartet; wenn doch, so unterscheiden sich seine Vorstellungen über Richtungen, Formen und Methoden der für ihn brauchbaren Unterstützung erheblich von den Schwerpunkten der staatlichen Förderungspolitik.
6. Inzwischen setzen sich in der staatlichen KU-Politik, zumindest auf der Ebene der dafür zuständigen Ressorts, nüchternere Einschätzungen und vom anfänglichen Dirigismus Abstand nehmende Tendenzen durch. Deshalb, aber auch weil der russische Staat zumindest mittelfristig mit Sicherheit von einem akuten Haushaltsdefizit auf allen Ebenen geplagt sein wird, ist zu erwarten, daß sich – mehr oder weniger spontan – ein marktkonformes System der KU-Förderung herausbildet. Auch der fiskalische Druck sollte mittelfristig nachlassen, da KU als Steuerzahler bereits jetzt für die lokale Macht und kommunale Selbstverwaltung zu wichtig sind, um sie weiter in den Ruin zu treiben.

1. Staatliche Förderungspolitik

Die Wirtschaftspolitik des russischen Staates ist seit Beginn der radikalen Wirtschaftsreform unzureichend auf die Unterstützung und Förderung des Mittelstands ausgerichtet. Zwar werden Lippenbekenntnisse gemacht, aber in Wirklichkeit bleibt die Förderung insbesondere des Kleinunternehmertums immer im Hintergrund anderer Probleme: Geldpolitik, Reform der natürlichen Monopole, Rüstungsindustriekonversion, Postprivatisierungsförderung der Großindustrie usw. Hinzu kommt die schlechte Abstimmung zwischen unterschiedlichen Teilbereichen der staatlichen Wirtschaftspolitik. So verwundert es nicht, daß in den Fällen, wo die Interessen einer Förderung der Kleinunternehmen (KU) der schnellstmöglichen Erlangung bestimmter vorgegebener makroökonomischer Daten widersprechen oder sich nicht mit kurzfristigen fiskalischen Aufgaben vertragen, sie der "großen Wirtschaftspolitik" zum Opfer fallen.¹

1.1 Institutionen

1.1.1 Föderale Ebene

Bereits zur Perestroika-Zeit wurden erste Überlegungen angestellt und einige Schritte zur Gründung eines Ressorts unternommen, dessen Aufgabe in der Förderung der kleinen Unternehmensformen bestehen sollte; da es aber dazu kurz vor dem Zusammenbruch der UdSSR kam (1991), blieb es bei den konzeptionellen Ausarbeitungen. Nach der Wende gab es zwei weitere Anläufe, eine föderale Behörde zu gründen: das Komitee für Entwicklung und Unterstützung der Kleinunternehmen beim Staatskomitee für das Staatsvermögen (1992) und – als Alternative dazu, als ein selbständiges Organ – das Staatskomitee für Förderung des Kleinunternehmertums (es existierte lediglich von März bis November 1992). Indem sie weder über eine gesetzliche noch über eine organisatorisch-finanzielle Basis verfügten, mußten beide Ressorts scheitern, ohne eine ernsthafte Tätigkeit aufgenommen zu haben. Für die kurze Lebensdauer beider Komitees gab es auch tiefere Gründe. Das zu jener Zeit noch recht rasche Wachstum des KU-Sektors trug zur Verbreitung der Illusion bei, daß eine spontan fortschreitende Umstrukturierung der russischen Volkswirtschaft jegliche Regelung und Förderung dieses Prozesses überflüssig mache.

Trotzdem hat sich allmählich die Einsicht in die Notwendigkeit eines strukturpolitischen Vorgehens des Staates im KU-Bereich durchgesetzt. Mitte 1993 wurde das *Wirtschaftsministerium* mit der Koordinierung der staatlichen KU-Förderung beauftragt, deren Funktionen mittlerweile zwischen ca. einem Dutzend Ministerien und Behörden (Finanzministerium, Ministerium für Wissenschaft, Außenwirtschaftsministerium, Arbeitsministerium, Justizministerium, Antimonopolkomitee, Staatskomitee für Staatsvermögen, Staatskomitee für Industrie usw.) verteilt wurden. Dazu wurde eine Abteilung im Wirtschaftsministerium

¹ Siehe dazu: Andrej Zyganov, *Predprinimatel' i vlast': problemy vzaimodejstvija*, in: *Voprosy ekonomiki*, 6, 1997, S. 97-103.

geschaffen, die – in Abstimmung mit der Regierungsverordnung Nr. 446 vom 11. Mai 1993 "Über die vorrangigen Maßnahmen zur Schaffung eines staatlichen Systems der Förderung des Kleinunternehmertums" – die Ausarbeitung des 1. Föderalen Programms der Unterstützung des Kleinunternehmertums, der Gesetzentwürfe und der Projekte von Regierungsverordnungen über die vereinfachte Registrierung sowie über Gesellschaften für gegenseitige Kreditgewährung (Kreditringe) koordinierte. 1994/95 wurden unter der federführenden Rolle des Wirtschaftsministeriums außerdem Vorschläge zur Förderung von außenwirtschaftlichen Aktivitäten der KU und zur Anlockung von ausländischen Investitionen in den KU-Sektor unterbreitet wie auch zur technologischen Unterstützung des Kleinunternehmertums (es ist ein in der Duma verbliebener Gesetzentwurf "Über Leasing" ausgearbeitet worden) und zur Einbeziehung der KU in die Realisierung von staatlichen Zielprogrammen sowie zur Mitbeteiligung der KU an staatlichen Aufträgen und Bestellungen.

Eine Schlüsselrolle kam aber dem Wirtschaftsministerium bei der Ausarbeitung und Durchsetzung des Gesetzentwurfes "Über die staatliche Unterstützung des Kleinunternehmertums" (verabschiedet im Mai 1995) in der Duma zu.²

Eine "Konkurrenz" zum Wirtschaftsministerium im Bereich der KU-Politik bot, insbesondere 1992-1994, das *Staatskomitee für Antimonopolpolitik und Unterstützung von neuen wirtschaftlichen Strukturen* (später, insbesondere nach der Gründung des Staatskomitees zur Entwicklung und Unterstützung des Kleinunternehmertums im Juni 1995, ist der zweite Aufgabenbereich dieses Ressorts entfallen). Das Antimonopolkomitee nahm an der Ausarbeitung des 1. Föderalen Programms der Unterstützung des Kleinunternehmertums teil und gab parallel dazu über seine regionalen Vertretungen Anleitungen zur Erarbeitung entsprechender regionaler Programme. Das Antimonopolkomitee beanspruchte eine Zeitlang sogar die führende Rolle bei der Ausarbeitung und Durchsetzung der staatlichen KU-Politik, indem es die Oberaufsicht über den 1993 gegründeten Fonds zur Unterstützung des Unternehmertums und Entwicklung des Wettbewerbs (als Finanzorgan der staatlichen KU-Förderung) übernommen hat und sich mit der Begründung des föderalen Systems der finanziellen Förderung der KU, der Vorbereitung der Gesetzentwürfe "Über die staatliche Unterstützung des Kleinunternehmertums" und "Über Verbände (Vereinigungen) des Kleinunternehmertums" (letzterer ist von der Duma nach wie vor nicht verabschiedet) massiv auseinandersetzte.

Nach der Überführung des umgegründeten Fonds in die Obhut des Staatskomitees zur Entwicklung und Unterstützung des Kleinunternehmertums wurden die Befugnisse des Antimonopolkomitees auf dem Bereich der KU-Förderung entscheidend beschnitten. Jedoch leistet es nach wie vor einen wesentlichen Beitrag zur schrittweisen Erweiterung des rechtlichen Rahmens der KU-Entwicklung und der staatlichen KU-Förderung (so wurden z.B. 1995 allein dank der Lobbytätigkeit dieses Komitees Änderungen und Ergänzungen am Gesetz "Über den

² Dazu ausführlicher in Teil I dieser Untersuchung: Die russischen Kleinunternehmen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Teil I: Entwicklung, Leistung, Probleme, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), 45, 1998, Abschnitt 4.2.

Wettbewerb und die Einschränkung von Monopolen auf den Gütermärkten" vorgenommen, das willkürliche Aktivitäten von föderalen und regionalen Behörden im Bereich der Regelung des Marktzugangs einschränkt und dem Antimonopolkomitee breite Aufsichtsbefugnisse einräumt) wie auch insbesondere zur Abschaffung oder Minimierung jeglicher künstlichen Schranken zur Entwicklung der mittelständischen Wirtschaftseinheiten in den Regionen.

Daneben wirkte das *Staatskomitee für Industriepolitik* (gegründet 1992, aufgelöst 1997), das an der Ausarbeitung der meisten oben erwähnten Gesetzentwürfe und Normativakte mitbeteiligt war und darüber hinaus 1994 ein Konzept der staatlichen Industriepolitik unterbreitete (im wesentlichen stark dirigistisch geprägt), worin u.a. als Sonderabschnitt "Entwicklung des Unternehmertums und staatliche Unterstützung des Kleinbusiness" inbegriffen war. Jedoch waren die Aufgaben dieses Ressorts von Anfang an zu verschwommen formuliert, und seine Erfolglosigkeit bei der Realisierung zugeteilter Maßnahmen zur Schaffung den Bedürfnissen der KU angepaßter Infonetze war einer der Gründe seiner Liquidierung.

Viel bedeutender war – gemäß seinem Status – die Rolle des *Finanzministeriums*. Diesem Ministerium oblag es, das System der staatlichen Garantien für Kredit- und Versicherungsinstitutionen, die sich an der Finanzierung der Geschäftstätigkeit und der Investitionen von KU beteiligen, wie auch Vorschläge zur Stimulierung der Kreditvergabe von Geschäftsbanken an KU auszuarbeiten (diesbezügliche Vorgaben haben im Präsidentenerlaß Nr. 2270 vom 22. Dezember 1993 "Über einige Veränderungen in der Besteuerung und in den Beziehungen von Haushalten unterschiedlicher Ebenen" und einer Reihe weiterer Dokumente ihren Niederschlag gefunden). Dem Finanzministerium kommen außerdem wichtige Funktionen der Finanzierung der staatlichen KU-Förderungsprogramme wie auch der Sonderinstitutionen, die KU in depressiven Regionen fördern, zu. Ohne Mitwirkung und Zusage des Finanzministeriums dürfen keine Wertpapiere zur KU-Förderungszwecken auf der föderalen und regionalen Ebene emittiert und keine Aktivitäten zur Anlockung von ausländischen Investitionen vorgenommen werden. Die restriktive Geldpolitik des Staates und das akute Haushaltsdefizit wie auch die vordergründig fiskalischen Überlegungen prägen stets die Haltung dieses Schlüsselministeriums gegenüber der KU-Förderung.

Ein wichtiger Teilbereich der KU-Förderung, nämlich die Förderung von im Rahmen der "ABM"-Politik entstehenden Existenzgründungen, unterstand dem *Föderalen Beschäftigungsamt* (1996 an das Arbeitsministerium angegliedert). Das 1994 verabschiedete Föderale Programm "Beschäftigung" überschneidet sich mit den Aufgaben der KU-Förderung darin, daß die Arbeitsämter beauftragt waren, durch Beratungen, Umschulung und Mikrodarlehen Existenzgründungen unter den Arbeitslosen zu fördern. Außerdem mußte – über den beim Föderalen Beschäftigungsamt gegründeten Staatlichen Beschäftigungsfonds – die Schaffung von Geschäftszentren, "business incubators" etc. mitfinanziert werden. Da dieser Fonds finanziell gut ausgestattet war, betrug sein Anteil an der Subventionierung von im Rahmen der KU-Förderung geschaffenen neuen Arbeitsplätzen 1994 über 60 % und 1995 über 50 %.

Seit der Angliederung des Föderalen Beschäftigungsamtes an das Arbeitsministerium untersteht der Fonds dem letzteren. Das *Arbeitsministerium* betreut den Sozialbereich der KU-Politik des Staates: es arbeitet den Bedürfnissen der mittelständischen Unternehmen

angepaßte Arbeitsvertragsformulare aus, bildet über seine Regional- und Kommunalämter Kleinunternehmer in Fragen des Arbeitsschutzes aus usw.

Im allgemeinen war diese Konstruktion nicht ausgewogen, es fehlten eine klare Hierarchie und ein Mechanismus zur Abstimmung zwischen den einzelnen Behörden. Es kam zu nicht offen austragenen Konflikten zwischen den Ministerien, und es war unmöglich, auf staatlicher Ebene eine einheitliche und einigermaßen effiziente Lobby zugunsten des Kleinunternehmertums zu bilden. Nicht zufällig wartete der unter Beteiligung von Experten verschiedener Ressorts, Wissenschaftlern und Parlamentariern erarbeitete Gesetzentwurf "Über die staatliche Unterstützung des Kleinunternehmertums" fast zwei Jahre (bis Mai 1995) auf seine Verabschiedung.

Bei der Finanzierung der KU-Förderungspolitik auf der föderalen Ebene kam in diesen Jahren dem *Staatlichen Fonds zur Entwicklung des Unternehmertums und Förderung des Wettbewerbs* (später seinem Nachfolger) eine entscheidende Rolle zu. Gegründet 1993, funktionierte dieser Fonds bis 1995 unter der Aufsicht des Antimonopolkomitees. Allerdings hatte seine Tätigkeit bis Ende 1994 keine klaren Umriss – teilweise infolge der damals allgemein zu verschwommenen Vorstellungen über die Aufgaben und mangelnder Handhabung von Instrumenten der finanziellen Förderung des Kleinunternehmertums, teilweise infolge der verdeckten Versuche sowohl des Wirtschafts- als auch des Finanzministeriums, den Fonds anderweitig zu unterstellen. 1993-1995 wurden dem Fonds zwar bestimmte Startfinanzierungen aus dem Staatshaushalt zugeteilt (hauptsächlich als Bruchteile der Privatisierungseinkünfte), aber über einzelne Pilotprojekte ist es nicht hinausgekommen.

So wurden z.B. 1993 25 vereinzelte Kleinunternehmensprojekte zum Gesamtbetrag von fünf Mrd. Rubel (der Gesamthaushalt des Fonds betrug damals 7,5 Mrd. Rubel) finanziert, wobei der Fonds von Moskau aus als eine Hausbank dieser Unternehmen – über die Regionalebene hinweg, vorbei an Geschäftsbanken – funktionierte. 1994 wurde dieser Praxis ein Ende gesetzt, der Fonds beschränkte seine Tätigkeit auf Mitfinanzierung (auf paritätischer Grundlage mit regionalen Fonds) und Garantievergabe an regionale KU-Förderungsinstitutionen, dabei indirekt über seine Hausbank. Auf diese Weise wurden 1994/95 34 regionale KU-Programme und 83 Unternehmensprojekte gefördert.

Im Dezember 1995 wurde der Staatliche Fonds zur Entwicklung des Unternehmertums und Förderung des Wettbewerbs in den Föderalen Fonds der Kleinunternehmertumsförderung umgegründet und aus der Obhut des Antimonopolkomitees in die des Regierungskabinetts überführt. In seinem Statut heißt es nunmehr, daß sein Hauptziel die Finanzierung des Föderalen KU-Förderungsprogramms, der überregionalen Programme und der Maßnahmen des Staatskomitees zur Entwicklung und Unterstützung des Kleinunternehmertums sei. Die Quellen seiner Einkünfte wären der Staatshaushalt, Privatisierungseinkünfte des Staates (5 % der letzteren) wie auch eigene Geschäftsaktivitäten – Emission von Wertpapieren, Kreditzinsen usw. (was laut der geltenden Gesetzgebung eigentlich nur einer Geschäftsbank erlaubt ist).

1996 hat der Fonds ein Konzept der finanziellen Unterstützung des Kleinunternehmertums über die sog. beauftragten regionalen Fonds ausgearbeitet. Sein Wesen bestand darin, daß die Finanzierung über die Hausbank des Föderalen Fonds und nur an hocheffiziente regionale

Fonds gewährleistet wird, und zwar gegen ein liquides Pfand. Dadurch hat man versucht, die regionalen Fonds praktisch in "venture fonds" zu verwandeln. Aber unter einem immer stärkeren Einfluß des Staatskomitees zur Entwicklung und Unterstützung des Kleinunternehmertums wurde dieses Konzept verdrängt, und der Fonds beschäftigte sich immer mehr mit der Finanzierung von Einzelmaßnahmen des Föderalen KU-Förderungsprogramms sowie einzelnen Veranstaltungen und Maßnahmen des Staatskomitees selbst.

Das oben mehrmals erwähnte *Staatskomitee zur Entwicklung und Unterstützung des Kleinunternehmertums* ist kurz nach der Verabschiedung des Gesetzes "Über die staatliche Unterstützung des Kleinunternehmertums" per Präsidentenerlaß vom 6. Juni 1995 als Regierungsorgan gegründet worden. Das Komitee wurde mit folgenden Aufgaben betraut:

- gesetzgeberische Initiativen im Bereich der KU-Politik;
- Koordinierung aller darin involvierten staatlichen Ressorts, sowohl auf der föderalen als auch auf der regionalen Ebene;
- Gestaltung der gesamten KU-Förderungsinfrastruktur;
- Beratungs-, Informations- und Ausbildungshilfen für zuständige regionale Behörden und Institutionen.

Darüber hinaus hat die Regierungsverordnung vom 28. Oktober 1995 nicht nur die Satzung des Staatskomitees bewilligt, sondern auch das letztere mit der Koordinierung der Tätigkeit des Föderalen Fonds beauftragt, was im Endeffekt dazu geführt hat, daß die Grenze zwischen dem Staatskomitee als dem Ausführer der Föderalen KU-Förderungsprogramme und dem Fonds als dem Auftraggeber und Finanzier sehr unklar geworden ist.

Das Staatskomitee verfügt, im Unterschied zu manchen großen Ministerien, über keine Vertretungen in den Subjekten der Russischen Föderation. Indessen muß gerade die KU-Förderung sachgemäß vor allem basisorientiert gestaltet sein, um den regional sehr spezifischen Problemen der mittelständischen Unternehmen gerecht zu werden. Das Staatskomitee versucht dieser Aufgabe Rechnung zu tragen, indem es methodische Ausarbeitungen und Analysen – u.a. gestützt auf die Forschungsergebnisse einiger wissenschaftlichen Einrichtungen – sowie Beratungen den zuständigen Departments, Abteilungen und Verwaltungen der Regionaladministrationen bei der Konzipierung entsprechender KU-Förderungsprogramme und gesetzgeberischer Initiativen zur Verfügung stellt und einen überregionalen Erfahrungsaustausch organisiert.

Da zu dem Zeitpunkt, als das Staatskomitee gegründet wurde, viele wesentliche Elemente der KU-Förderungsinfrastruktur bereits existierten, war diese neue Behörde von Anfang an bestrebt, sich als koordinierende und lobbyierende Institution zu profilieren. Seit den ersten Monaten seines Bestehens hat es eine aktive gesetzgeberische Tätigkeit entfaltet (die, wohl bemerkt, in den vorherigen Jahren von anderen oben erwähnten staatlichen Ressorts gut vorbereitet worden war); es wurde die Ausarbeitung des 2. Föderalen KU-Förderungsprogramms für die Jahre 1996/97 beschleunigt, und der 1. Allrussische Kongreß der Vertreter von KU (Februar 1996) wurde mitorganisiert, der annähernd 4.000 Delegierte aus allen 89 russischen

Regionen versammelte. Sein wichtigstes Ergebnis war der Präsidentenerlaß vom 4. April 1996 "Über dringende Maßnahmen zur Förderung des Kleinunternehmertums in der Russischen Föderation" (nach dem Wahlsieg von Jelzin im Sommer 1996 gelangte dieser Erlaß allerdings in das sog. Sparpaket). Auf dem Kongreß wurden Dokumente verabschiedet, die eine konzeptionelle Grundlage für die Staatspolitik gegenüber dem Kleinunternehmertum bis in die Jahre 2000 bzw. 2005 darstellen.

Schließlich wurde das 2. Föderale KU-Förderungsprogramm 1996/97 von der Regierung verabschiedet und in den Haushalt für 1996 übernommen. (Wegen der seit Mitte 1996 von der Regierung de facto eingeführten Sequestration des Staatshaushalts wurden aber 1996 nicht einmal die 386 Mrd. Rubel (etwa 115-120 Mio. DM), die für dieses Programm bestimmt waren, dem Fonds zur Verfügung gestellt. 1997 wurden die für das Vorjahr ausgeschriebenen Mittel zwar überwiesen, das Schicksal der Finanzierung aus dem laufenden Staatshalt blieb jedoch wegen der immer schärfer werdenden Budgetkrise fast bis Jahresende ungeklärt.)

Es muß jedoch festgestellt werden, daß das neugegründete Ressort 1996/97 zunehmend in eine bürokratische Zwickmühle geriet. Die Großministerien stimmten ihre Maßnahmen im Bereich der KU-Politik kaum mit ihm ab, der Fonds beklagte den Verlust der Selbständigkeit, die Regionaladministrationen hielten es für ein überflüssiges Zwischenglied bei der Beantragung von Finanzhilfen und günstigen Krediten bei dem Fonds, das daran schuld war, daß immer wieder die Bedingungen der Kreditvergabe an regionale KU-Förderungsbehörden geändert wurden. Infolgedessen kam es bereits Anfang Herbst 1997 zu einem Personalwechsel an der Spitze des Staatskomitees, das nunmehr von einer politischen Aufsteigerin, der Duma-Abgeordneten Irina Chakamada, geleitet wird.

Rückblickend ist zu konstatieren, daß die seit 1992 beständig vorgenommenen Umstrukturierungen des Systems der staatlichen KU-Förderungsinstitutionen auf der föderalen Ebene, selbst wenn sie in guter Absicht erfolgten, zu einem Verunsicherungsfaktor an sich geworden sind – sowohl für die Kleinunternehmer als auch für ihre Verbände und internationale Finanzinstitutionen. Häufige Änderungen der Finanzierungs- bzw. Kreditvergabe erschwerten maßgeblich die Konzipierung und Verwirklichung der regionalen KU-Förderungsprogramme. Hinzu kamen die überaus oft durchgeführten Personalrochaden (so wurde z.B. der seit 1993 bestehende Fonds nicht nur bereits einmal umgegründet – seine Führung ist inzwischen schon dreimal ausgewechselt worden, das letzte Mal Ende 1997!).

Es ist unbestritten, daß eben die – sowohl bei den regionalen Ressorts als auch bei den Kleinunternehmern selbst – fehlende Zuversicht in die Beständigkeit der "Spielregel" auf der föderalen Ebene die KU-Entwicklung in Rußland im allgemeinen negativ beeinflusst hat. Darüber hinaus ist in einer solchen Situation allzu verständlich, daß die meisten an der KU-Politik der Regierung beteiligten Ministerien und Institutionen Probleme der KU-Förderung als nebensächlich betrachten; deshalb werden viele längst herangereiften Entscheidungen verzögert, notwendige Maßnahmen Jahre später als erforderlich getroffen.

1.1.2 Regionale Ebene

Seit etwa 1991 hat sich auch regional eine entsprechende Infrastruktur herausgebildet, wobei manche Regionen (vor allem Murmansk, Moskau und Tatarstan, wo betreffende regionale KU-Förderungsfonds bereits 1990/91 gegründet worden sind) der Entwicklung auf der föderalen Ebene Vorschub geleistet haben.

In den ersten Jahren bestand eine Vielfalt von Behörden, die für die KU-Unterstützung in den Regionaladministrationen zuständig waren: Komitees für die KU-Unterstützung, Unterabteilungen innerhalb der Wirtschafts- bzw. Industriedepartments, mit der Unterstützung von betreffenden Interessengruppen gegründete halbstaatliche Räte und Zentren zur KU-Förderung. Jedoch kam es gegen 1995 zu einer beträchtlichen Vereinheitlichung – fast überall wurde die Durchführung der KU-Politik speziellen *Departments der Gebietsadministrationen* oder Regierungen anvertraut.

Anfang 1997 existierten bereits in mehr als 50 der insgesamt 89 Subjekte der Russischen Föderation solche Exekutivorgane, die die Ausarbeitung und Verwirklichung der regionalen KU-Förderungsprogramme betreuen.

Finanzielle Förderung wird in der Regel über entsprechende *regionale Fonds für KU-Förderung* gewährleistet. 1997 bestanden in mehr als 70 Regionen und Kreisen solche Fonds zur Förderung des Kleinunternehmertums. Anfang der 90er Jahre waren es Institutionen mit einem sehr unterschiedlichen rechtlichen Status: staatliche bzw. öffentliche Anstalten, AG usw. In etwa 10 Regionen gab es sogar Fonds, die keine juristischen Personen waren. Allmählich hat sich die Tendenz durchgesetzt, daß diese Fonds als "nonprofit organizations" wirken, indem alle ihre Einkünfte (falls es solche überhaupt gibt) zur Finanzierung von statutengemäß festgeschriebenen Aktivitäten und Maßnahmen eingesetzt werden. Als Gründungsgesellschafter dieser Fonds treten in der Regel Gebiets- und Kommunaladministrationen auf.

Finanzielle Möglichkeiten und Verwendungsrichtungen der zweckgebundenen Mittel unterscheiden sich von Region zu Region sehr deutlich: investierte die Regierung der Stadt Moskau z.B. in den letzten 2-3 Jahren in die KU-Förderung – hauptsächlich über den dafür zuständigen Fonds – 1,5- bis 2mal soviel wie die Regierung der Russischen Föderation auf der Föderationsebene insgesamt, so gibt es mehrere Dutzend von den Subventionen aus dem föderalen Staatshaushalt abhängige Gebiete und Republiken (insgesamt waren es 1996/97 über 70 der 89 Regionen!), wo weder Haushaltsmittel noch andere interne Finanzierungsquellen verwendet werden können, um den Fonds eine ausreichende Startkapitalausstattung zur Verfügung zu stellen. Als Folge existieren nicht wenige dieser Regionalfonds praktisch lediglich auf dem Papier und sind kaum imstande, die Lage der KU in ihren Gebieten und Republiken zu beeinflussen.

Eine vom Institut für strategische Analyse der Unternehmertumsentwicklung Mitte 1996 durchgeführte Befragung von 34 Regionalfonds ergab folgende Hauptquellen ihres Kapitalstocks:

- regionale und kommunale Haushalte bzw. Gründungsbeiträge der Regionaladministrationen (88 %);
- Einkünfte aus der eigenen Geschäftstätigkeit (68 %);
- Kredite, Bürgschaften etc. des Föderalen Fonds (44 %).

Ausländischen Kreditlinien oder internationalen Sonderprogrammen zur KU-Unterstützung in Rußland wurde keine nennenswerte Bedeutung eingeräumt.³

Mittlerweile sind in ca. 30 Regionen *regionale Programme* verabschiedet; in etwa 10 gelten *lokale Gesetze* über die Unterstützung des Kleinunternehmertums in der Art des Bundesgesetzes. In ca. 40 Regionen wurden – mit der Unterstützung des EU-Programms TACIS – *Agenturen zur Unterstützung des Kleinunternehmertums* eingerichtet, die Dienstleistungen wie Beratung, Hilfe bei der Informationssuche, juristische und buchhalterische Begleitung anbieten. Auf der Grundlage dieser Agenturen soll ein Informationsnetz – mit Unterstützung der freiwilligen gesellschaftlichen Vereinigung "Russische Assoziation zur Entwicklung des Kleinunternehmertums", der Industrie- und Handelskammern und anderen unternehmerischen Vereinigungen – geschaffen werden.

Darüber hinaus gab es Mitte 1997 in Rußland weit über 300 Business-Schulen, 58 "business incubators", 44 Technoparks, 35 auf die Bedürfnisse der Kleinunternehmer orientierte Leasinggesellschaften, 63 informationsanalytische Zentren und 80 im Rahmen des Morosow-Projekts (eine gemeinsame Initiative der Akademie für Markt und Management und einiger internationalen Förderorganisationen) gegründete sog. Lehr- und Geschäftszentren.⁴

Ein besonders dichtes Netz von Einrichtungen jeder Art, die sich auf dem Gebiet der Beratung, Schulung und Vermittlung im KU-Sektor profiliert haben, besteht in Moskau; in St. Petersburg, Nishnij Nowgorod, Tatarstan, Tomsk, Jekaterinburg u.a. ist diese Infrastruktur auch stark entwickelt.

Als allgemein anerkanntes Beispiel dafür, wie bedeutend eine gezielte und gut koordinierte Politik der KU-Förderung zur Lösung akuter wirtschaftlicher und sozialer Probleme einer Region beitragen kann, gilt das *Gebiet Nowgorod* im Nordwesten Rußlands. Es gehört zu den wenigen in Rußland, wo die Zahl der KU auch nach 1995 beständig gewachsen ist (Ende 1996 waren es 7.000, d.h. 10 KU pro 1.000 Einwohner). Die sozialökonomische Situation in diesem Gebiet bleibt stabil und ruhig – in vieler Hinsicht dank der positiven Rolle, die mittelständische Unternehmen bei der Umstrukturierung der regionalen Volkswirtschaft spielen. Einst subventionsabhängiges Gebiet, hat dieses es so weit gebracht, daß der Gouverneur Michail Prussak ab 1998 auf jegliche Subventionen aus dem föderalen Etat verzichten wollte.

³ Siehe dazu: Institut strategičeskogo analiza i razvitija predprinimatel'stva (Hrsg.), *Finansovye uslugi mikro- i malomu biznesu. Analitičeskij spravočnik*, Moskau 1997, S. 27-30.

⁴ Siehe: Staatskomitee zur Entwicklung und Unterstützung des Kleinunternehmertums (Hrsg.), Bericht "Über den Stand und die Entwicklung des Kleinunternehmertums in der Russischen Föderation und Maßnahmen zu dessen staatlicher Unterstützung", Moskau 1997, S. 30.

Im Gebiet Nowgorod existiert ein Netz von Institutionen und Behörden, die in Abstimmung mit dem regionalen KU-Förderungsprogramm zur Behebung vieler Probleme und Schwierigkeiten der Kleinunternehmer, vor allem der Existenzgründer, beitragen. Die innerhalb des Wirtschaftskomitees der Gebietsadministration gegründete *Abteilung für die Entwicklung und Unterstützung des Unternehmertums* hat 1996 allein mit Beratungen über 350 Mittelständlern wesentlich geholfen. Das *Informationsanalytische Zentrum* verfügt über Datenbanken über Investitionsprojekte, Banken der Region usw., bietet kostengünstig eine breite Palette von Dienstleistungen (juristische Beratung und Betreuung, Buchführung, Investmentplanung etc.) und hat 1996 einen Umsatz von 760 Mio. Rubel (ca. 233.000 DM) erreicht. Die regionale *IHK* hat 70 Mitglieder und stellt ihnen Informationen und Analysen zur Verfügung, lobbyiert ihre Interessen in der Gebietsadministration, vermittelt Geschäftskontakte und Partner im In- und Ausland, testet Waren (insgesamt bietet sie über 30 verschiedene Dienstleistungen). Das *Lehr- und Geschäftszentrum für Unternehmertum und Kleinbusiness* funktioniert im Rahmen des Föderalen KU-Förderungsprogramms und führt ein gemeinsames Ausbildungsprojekt mit dem britischen "Know-how-Fond" durch; es übernimmt die Aus- und Weiterbildung des Personals für die Privatwirtschaft des Gebiets Nowgorod. 1996 wurden hier ca. 800 Personen weitergebildet. Die *Nowgoroder Business-Park AG* ist der Kern aller in der Region verwirklichten KU-Programme und funktioniert als Holding, zu der 5 Unternehmen gehören, die mittelständischen Unternehmen unterschiedliche Dienstleistungen (Marketing, Engineering, technische Expertisen, Beratungen usw.) anbieten. 1996 haben sie allein den zum Park gehörenden KU Dienstleistungen für 602 Mio. Rubel gewährt. Die *AG Nowgoroder Leasinggesellschaft* wurde erst 1995 im Rahmen eines Pilotprojekts des Föderalen KU-Förderungsprogramms gegründet und mit dem Startkapital aus dem Föderalen und dem regionalen Fonds paritätisch aufgestockt. 1996 waren bereits 16 Leasingverträge im Wert von 760 Mio. Rubel abgeschlossen. Der *Nowgoroder Gebietsfonds für die KU-Förderung* hat 1996 86 KU gefördert (Gesamtbetrag: 7,5 Mrd. Rubel). Laut Experteneinschätzungen wurden dadurch über 1.000 bestehende Arbeitsplätze gesichert und 400 neue geschaffen; 60 Unternehmen haben ihre Produktion gesteigert; die bisher unzureichende Brotversorgung in abgelegenen Bezirken des Nowgoroder Gebiets wurde deutlich verbessert – dank der Eröffnung von einigen Minibäckereien.

Allgemein muß festgestellt werden, daß Mitte der 90er Jahre in vielen Regionen Rußlands eine Infrastruktur der KU-Förderung – zumindest in den ersten Anfängen – geschaffen worden war. Die gestarteten Pilotprojekte, so bescheiden ihr Einfluß auf das allgemeine Geschäftsklima und die Situation im KU-Sektor auch war, haben doch dazu beigetragen, daß sich die Bewertung der Politik lokaler Behörden durch die Kleinunternehmer spürbar verbessert hat, wovon u.a. Ergebnisse des RUFİ-Monitorings zeugen: wurden Mitte 1993 als Haupthindernis bei der Entwicklung von KU die Regionaladministrationen gesehen, so lagen diese im Februar 1997 schon deutlich besser als die föderalen Staatsorgane. Obwohl nur 20 % aller befragten Kleinunternehmer im Vorjahr überhaupt irgendeine Form von Unterstützung erhalten haben, kam diese Hilfe zu 45 % von örtlichen oder regionalen Behörden. An zweiter Stelle wurde die Unterstützung von ausländischen Partnern (23 %) genannt, danach von

Unternehmensverbänden (15 %), von Industrie- und Handelskammern (3 %), von internationalen Institutionen (2 %) usw.⁵

1.2 Mechanismus

1.2.1 Föderale Ebene

Die Gründung von einigen Institutionen und die Verabschiedung von ersten Gesetzen und Verordnungen, die auf die Unterstützung des Kleinunternehmertums ausgerichtet waren, haben die Frage nach einem geeigneten Mechanismus und dem Konzept einer KU-Politik aktuell gemacht. Diesen Mechanismus fand man in den föderalen Zielprogrammen, in denen Aufgaben definiert, Mittel zu ihrer Realisierung festgelegt, die daran beteiligten Institutionen genannt und Finanzierungsbedarf und -quellen bestimmt werden.

Die Ausarbeitung des *1. Föderalen Programms der staatlichen Unterstützung des Kleinunternehmertums* für die Jahre 1994/95 wurde, wie bereits erwähnt, vom Wirtschaftsministerium koordiniert. Als Hauptaufgabe dieses Programms galt die Schaffung der wichtigsten Voraussetzungen für die Herausbildung eines günstigen Geschäftsklimas für KU.

Das Programm bestand aus sechs Hauptabschnitten:

- *Gesetzgeberische Initiativen*: Eine Reihe von Gesetzentwürfen, Vorlagen zu Präsidentenerlassen, Regierungsverordnungen etc. sollte ausgearbeitet und unterbreitet werden, die eine rechtliche Basis für die Entwicklung des Kleinunternehmertums selbst wie auch für die Realisierung der staatlichen KU-Politik und rechtmäßige Gründung und Tätigkeit von Förderungsinstitutionen sichern sollten (einige davon sind in Abschnitt 4.2 von Teil I dieses Berichts genannt).
- *Finanzierungs- und Basisinfrastruktur der KU-Förderung*: In diesem Abschnitt war die Schaffung eines Systems von Sonderfinanzierungs- und Versicherungseinrichtungen für den wirtschaftlichen Mittelstand vorgesehen wie auch die Ausarbeitung eines sicheren Mechanismus der Kreditgarantien und Bürgschaftsvergabe sowie der Erteilung von Steuervergünstigungen an KU.
- *Informationsunterstützung von KU*: Es wurde beabsichtigt, ein duales Informationsnetz zu schaffen, das notwendige Daten sowohl an die Unternehmen selbst als auch an staatliche und öffentliche Förderer liefern sollte.
- *Unterstützung von außenwirtschaftlichen Aktivitäten der KU*: Es war vorgesehen, bestimmte günstige Export- und Importzolltarife sowie Exportquoten für mittelständische Unternehmen einzuführen und ausländische Investitionen in diesen Sektor der russischen Volkswirtschaft anzulocken.
- *Personal- und Kaderausbildung*: Ein Netz von Umschulungs- und Weiterbildungszentren für Mittelständler und deren Personal sollte geschaffen werden, darüber hinaus sah das Programm ihre Ausstattung mit notwendigen Ausrüstungen und Lehrmaterial vor.

⁵ Siehe TACIS ACE T-94-1052-R Final Report, Moskau 1997, Kapitel 5.

- *Technologische Unterstützung*: Durch eine beschleunigte Förderung des Leasing mußten den Bedürfnissen der kleinen Wirtschaftseinheiten angepaßte Technologien unterstützt werden.

Dieses Programm zielte darauf ab, zunächst auf der Föderationsebene die wichtigsten Infrastrukturen und institutionelle Rahmenbedingungen zu etablieren. Die darin beinhalteten Maßnahmen mußten aber auch auf der Regionalebene als Pilotprojekte (Gründung von einigen Technoparks, "business incubators", Leasinggesellschaften etc.) erprobt werden.

Als Koordinierungsressort agierte der damalige Staatliche Fonds zur Entwicklung des Unternehmertums und Förderung des Wettbewerbs, der befugt war, Sonderabkommen mit zuständigen lokalen Behörden über die paritätische Finanzierung von Pilotprojekten abzuschließen; diese mußte dann aus dem Staatshaushalt und den betreffenden regionalen Haushalten erfolgen.

Da aber der Regierungsbeschluß über die Bewilligung des Programms mehrmals verschoben wurde und erst Ende April 1994 fiel, jedoch auch nachher immer wieder unzählige Änderungen am Programm vorgenommen wurden, verschwammen die festen Konturen dieses Dokuments allmählich. Dabei wurden dem Fonds statt der anfangs vorgesehenen 210 Mrd. Rubel de facto lediglich 20-25 Mrd. Rubel zur Durchführung des Programms zur Verfügung gestellt. Berücksichtigt man auch, daß von den bereits damals ausgearbeiteten Gesetzentwürfen – nach langen Verzögerungen – von der Duma nur die zwei wichtigsten, dabei erst gegen Ende 1995, verabschiedet wurden: das Gesetz "Über die staatliche Unterstützung des Kleinunternehmertums" und "Über das vereinfachte System der Besteuerung, Buchführung und Rechenschaftserstattung für Subjekte des Kleinunternehmertums" (manche anderen wichtigen Vorlagen – etwa der Gesetzentwurf "Über die Kreditgenossenschaften" – befinden sich auch zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts in den Ablagen der Duma-Ausschüsse), so darf es nicht verwundern, daß dieses Programm im wesentlichen eine Absichtserklärung geblieben ist.

Inzwischen wurde – damals ebenfalls vom Wirtschaftsministerium koordiniert – mit der Ausarbeitung des 2. *Föderalen Programms der staatlichen Unterstützung des Kleinunternehmertums* begonnen. Nach der Gründung des Staatskomitees zur Entwicklung und Unterstützung des Kleinunternehmertums wurden durch einen Regierungsbeschluß die Koordinierungsfunktionen an dieses letztere überführt. Am 18. Dezember 1995 wurde dieses Programm von der Regierung beschlossen (Verordnung Nr. 1256), aber erst am 7. Juli 1996 von der Duma verabschiedet (Duma-Beschluß Nr. 444-II-GD).

Dieses 2. Programm sollte, ausgehend von den Ergebnissen des 1. Programms, in der KUFörderungspolitik des Staates neue Akzente setzen. Allerdings bestanden ausgerechnet bei der Auswertung dieser Ergebnisse und der allgemeinen Situation im KU-Sektor nicht offen ausgetragene Widersprüche – sowohl zwischen einzelnen Schlüsselressorts als auch zwischen den Ausgangsthesen des Programms und der Realität.

Zum einen ging man von der – wie sich aus der Statistik 1995/96 ergeben hat, völlig unbegründeten – These aus, im KU-Sektor bestehe nach wie vor eine Steigerungstendenz.⁶ Zum anderen unterstellte man, daß das 1. Programm in wesentlichen erfolgreich abgeschlossen sei und die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Entwicklung des wirtschaftlichen Mittelstandes geschaffen seien. Beides widersprach der Realität, doch eben diese Überlegungen lagen dem Konzept des 2. KU-Förderungsprogramms zugrunde. Mit ihm wollte man ein "stabiles Wachstum" des Kleinunternehmertums, vor allem im realen Sektor und insbesondere im Bereich der Innovationen, sichern. Die verfügbaren Angaben über die tatsächliche Entwicklung dieser Bereiche und Branchen⁷ zeugen davon, wie realitätsfern diese Zielsetzungen waren – u.a. deshalb, weil sie bereits 1996 außerhalb der makroökonomischen Stabilisierung standen, die sich aber erst gegen Mitte 1997 abzeichnete.

Im 2. Programm gab es nunmehr acht Schwerpunkte (Gesetzgebung; Finanz-, Kredit- und Investitionsunterstützung; Förderung im Bereich der Industrie und der Innovationen; Schaffung einer Infrastruktur der KU-Förderung; Informationsdienste; Ausarbeitung von wissenschaftlichen Methoden und Personalausbildung; soziale Sicherung und Sicherheit des Kleinunternehmertums; internationale Zusammenarbeit im Bereich der KU-Förderung). Das Hauptanliegen bestand darin, diese Schwerpunkte nunmehr auf der lokalen Ebene durchzusetzen; da die Rahmenbedingungen vor Ort und die volkswirtschaftlichen Potentiale der Regionen äußerst unterschiedlich sind, wurde die Verabschiedung einer Regierungsverordnung über die KU-Unterstützung in depressiven und von der Krise am akutesten betroffenen Regionen vorgesehen.

Das Staatskomitee zur Entwicklung und Unterstützung des Kleinunternehmertums entwickelte deshalb – basierend auf Ergebnissen von Forschungen und Experteneinschätzungen – eine Klassifizierung der Regionen. Nach ihr wurden die russischen Regionen in drei Gruppen eingeteilt:

1. Regionen mit einem hohen Entwicklungsniveau des KU-Sektors und einer aktiven regionalen KU-Förderungspolitik (Moskau, Nishnij Nowgorod, Nowgorod, St. Petersburg etc.; insgesamt 18). Die Regionen dieser Gruppe haben in der Regel bereits eigene Erfahrungen mit der Verabschiedung und Realisierung von KU-Förderungsprogrammen, eine entsprechende lokale Gesetzgebung, ein dichtes Netz von Einrichtungen der KU-Infrastruktur und verfügen über interne, ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten;
2. Regionen mit einem relativ entwickelten wirtschaftlichen Mittelstand, einer ansatzweise formulierten lokalen KU-Politik und unzureichender Infrastruktur (Gebiete Kirow, Kaliningrad, Pskow, Tula, Wolgograd; insgesamt 25), in denen regionale Programme lediglich zu 10-15 % aus dem lokalen Haushalt finanziert werden können;
3. Regionen mit unterentwickeltem KU-Sektor und undeutlich formulierter Politik der lokalen Behörden hinsichtlich des KU-Sektors (Gebiete Tschita, Magadan, einige nordkaukasische Republiken etc.; die Hälfte der russischen Regionen).

⁶ Siehe dazu: Teil I dieser Untersuchung, a.a.O., Abschnitt 2.

⁷ Ebenda, insbesondere Abschnitte 2 und 4.3.

Diese Klassifizierung wurde dem Konzept der Zusammenarbeit zwischen der Föderationsebene (Staatskomitee, Fonds) und den lokalen Behörden zugrunde gelegt. Es wurde nämlich beabsichtigt, Garantien und Bürgschaften seitens des Fonds vorwiegend Regionen der zweiten und dritten Gruppe zum Ausgleich der KU-Entwicklungsdynamik zu gewähren – unter unterschiedlich starker finanzieller Beteiligung der lokalen Administrationen und zu verschiedenen Konditionen.

Ferner ging man davon aus, daß eine erfolgreiche Kooperation zwischen der Föderation und den Regionen eine ausreichende Entwicklung der entsprechenden Infrastruktur vor Ort unterstellt. Deshalb wurde die Ausarbeitung einer ganzen Reihe von methodischen Hilfen vorgesehen, die es den lokalen Administrationen ermöglichen sollten, in Kürze eine Palette von Infrastruktureinrichtungen aufzubauen und die dazu notwendigen Dokumente zu verabschieden.

Man gelangte damals schon zu der allgemeinen Feststellung, eine direkte Intervention des Föderalstaates in die den lokalen Administrationen besser vertrauten Angelegenheiten, vor allem aber in die Finanzförderung einzelner Unternehmensprojekte, müsse grundsätzlich ausgeschlossen sein. Dafür sei aber ein Mechanismus der indirekten finanziellen Unterstützung (durch Gewährung von Garantien und Vergabe von Bürgschaften in erster Linie an lokale Fonds und Sonderinstitutionen wie Leasinggesellschaften) aufzubauen.

Demgemäß wurde auch die Verteilung der Kompetenzen zwischen der Föderation und deren Subjekten konzipiert: als Auftraggeber des Föderalen Programms tritt der Föderale Fonds auf, die Koordinierung der Tätigkeit von einzelnen beteiligten Ministerien, öffentlichen Institutionen und wissenschaftlichen Einrichtungen übernimmt das Staatskomitee; auf dieselbe Weise sollten die Kompetenzen der Regionalbehörden aufgeteilt werden.

Die Berücksichtigung mancher negativer Erfahrungen mit dem 1. Programm fand u.a. darin ihren Niederschlag, daß – gemäß den sog. Prioritäten – "geschützte" Ausgabenpositionen (die auch unter den Umständen einer totalen Unterfinanzierung des Programms im ausreichenden Maße finanziert werden sollten) eingebaut wurden: Investitionstätigkeit, Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, Entwicklung der Infrastruktur der KU-Förderung.

Durch dieses Programm erhoffte man eine Minderung der übergroßen Unterschiede zwischen den Regionen wie auch eine Rationalisierung der Volkswirtschaftsstruktur in ihnen, die Förderung von sog. lokalen Wachstumskernen, die über ein beträchtliches innovatives Potential verfügen, eine effiziente und den jeweiligen Besonderheiten angepaßte Unterstützung ökologisch gefährdeter bzw. von extrem hoher Arbeitslosigkeit oder Ein- und Auswanderungsproblemen betroffener Regionen, die Ausarbeitung und Erprobung von Sondermechanismen der KU-Förderung in so spezifischen Regionen wie dem Hohen Norden usw.

Als Ergebnis der Realisierung dieses Programms erwartete man, daß sich die Gesamtzahl der KU gegen Ende 1997 nahezu verdoppeln würde (bis auf 2-2,5 Mio.) sowie der Wettbewerb und das Angebot von Gütern und Dienstleistungen auf dem Binnenmarkt erheblich gesteigert werden sollten. (Hier soll nicht weiter diskutiert werden, wie ungenau einerseits und überhöht andererseits diese Zielsetzungen im einzelnen waren. Eine umfassende und begründete Kritik

der methodischen Ansätze der KU-Förderungsprogramme wurde vor kurzem in einer Dissertation vorgelegt.⁸⁾

1996 sollten gemäß der Regierungsverordnung Nr. 1256 vom 18. Dezember 1995 in die Realisierung des Programms 883 Mrd. Rubel fließen, davon 707 Mrd. Rubel als ein fixer Anteil (5 %) der vorgesehenen Einkünfte aus der Privatisierung des staatlichen Vermögens. Aber in dem von der Duma verabschiedeten Staatshaushalt waren es mittlerweile bereits lediglich 386,6 Mrd. Rubel. Dadurch sahen sich die dafür zuständigen Institutionen – das Staatskomitee und der Föderale Fonds – gezwungen, eine Liste von vorrangigen Maßnahmen auszuarbeiten und mit allen beteiligten Ressorts abzustimmen. Als Ergebnis mußte von 82 Positionen des Föderalen Programms ca. die Hälfte von vornherein eingefroren werden.

Die Wirklichkeit sah allerdings noch schlimmer aus: 1996 gelang es dem Fonds, lediglich 28,2 Mrd. Rubel aus dem Staatshaushalt zu bekommen und für die Finanzierung des Programms zu verwenden – genau 7,3 % vom Gesamtumfang der im Staatshaushalt endgültig vorgesehenen Summe (und 4 % von dem anfangs vorgesehenen Umfang). 83 % dieser Mittel wurden für die Kredit- und Finanzierungsunterstützung, 16,8 % für die Förderung der Innovationen und 0,3 % für die Ausarbeitung von neuen Gesetzentwürfen etc. ausgegeben.

Auch 1997 blieb die Situation – infolge der akuten Haushaltskrise – praktisch unverändert: so erhielt der Föderale Fonds im 1. Quartal z.B. lediglich 45,4 Mrd. Rubel (13 % der im Finanzplan dieses Quartals, einschließlich der Rückstände aus dem Jahr 1996, vorgesehenen Summe) und verwendete sie zur Finanzierung des Programms. Da danach eine faktische Sequestration des Staatshaushalts von der Regierung eingeführt wurde, blieben selbst die auf dem Papier der KU-Förderung zugeteilten Mittel um 55 % beschnitten.⁹⁾

Bis Oktober 1997 sind insgesamt 139 Maßnahmen des Programms für die Jahre 1996/97 in Höhe von lediglich 152 Mrd. Rubel finanziert worden, darunter neue Leasinggesellschaften in Tomsk, Nishnij Nowgorod, dem Moskauer Gebiet, dem Autonomen Bezirk der Chanten und Mansen und manchen anderen Regionen; der Föderale Garantiefonds wurde mit Kapital im Wert von 150 Mrd. Rubel aufgestockt (hauptsächlich über Kreditlinien russischer Geschäftsbanken).

Bedingt durch die ständige, erhebliche Unterfinanzierung, gab es beträchtliche Rückstände – vor allem im Bereich der Gesetzgebung ist es 1996/97 nicht gelungen, längst ausgearbeitete Entwürfe in der Duma durchzuziehen; völlig durchgefallen ist der Abschnitt des Programms über die Personalaus- und -weiterbildung. Nur 20 der anfangs vorgesehenen 39 lokalen Agenturen konnten aus dem Programm mitgetragen werden und ca. 10 der ursprünglich 30 dafür bestimmten lokalen KU-Förderungsprogramme. Die Schaffung von Technoparks, "business incubators" sowie lokalen informationsanalytischen Zentren kam aus diesem Grund inzwischen völlig zum Stillstand.

⁸⁾ Siehe: Rüdiger Schulze, Die Kleinunternehmensförderung in der Russischen Föderation mit Moskau und der Republik Karelien als Referenzregionen, Tübingen 1997.

⁹⁾ Siehe dazu: Staatskomitee zur Entwicklung und Unterstützung des Kleinunternehmertums (Hrsg.), a.a.O., S. 29.

Immerhin fast vier Jahre, 1994-1997, wurden wegen der akuten Finanzierungs Krise verloren, deshalb konnten beide bisher verabschiedeten föderalen KU-Förderungsprogramme ihre Ziele – so realistisch und treffend sie auch formuliert waren – kaum erfüllen.

Auch für die gegenwärtige Zeitperiode 1998/99, für die das *3. Föderale Programm der Unterstützung des Kleinunternehmertums* ausgearbeitet und mehrmals in der Regierung beraten worden ist, ist kaum mit grundlegenden Veränderungen im Entscheidungs-, Verwirklichungs- und Finanzierungsprozeß zu rechnen.

Dieses 3. Programm zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen für den KU-Sektor wesentlich zu verbessern, um dadurch zur Beschleunigung der Entwicklung der mittelständischen Wirtschaft – vor allem in sog. Prioritätsbranchen – beizutragen. Als Prioritäten werden dabei Kredit- und Finanzförderung, Unterstützung von Innovationen, Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in der Verarbeitung der landwirtschaftlichen Produktion, Wohnwirtschaft und Handwerk angesehen.

Diese Ziele und Prioritäten liegen den nunmehr vier Hauptabschnitten des Programms zugrunde: Investitions- und Finanzförderung; Unterstützung des Kleinunternehmertums im realen Sektor und in den Innovationsbereichen; Integrationsmaßnahmen innerhalb der GUS und internationale Zusammenarbeit; gesetzgeberische Initiativen zur KU-Unterstützung.

Eine gewisse Ernüchterung nach zwei im wesentlichen gescheiterten Programmen findet im neuen Programmentwurf insofern statt, als darin von der Idee der Steuervergünstigungen und dem Glauben an die Möglichkeit, KU vor Ort direkt aus dem föderalen bzw. den lokalen Fonds finanziell (Kredite, Investitionen usw.) fördern zu können, Abschied genommen wird. Unter den Bedingungen der im Entwurf des neuen Steuerkodex anvisierten Aufhebung jeglicher Vergünstigungen¹⁰ und der akuten Unterfinanzierung des Programms werden die Akzente auf eine aktive Anlockung von auf dem Kapitalmarkt, vor allem im Bankensektor, zu akquirierenden Finanzmitteln gesetzt. Das unterstellt jedoch eine aktive Verwendung von Garantien, Bürgschaften, Pfand- und Leasingmechanismen. Das Konzept des Programms geht davon aus, daß dabei die staatlichen Mittel immer stärker zu marktkonformen Konditionen ausgegeben werden müssen (Garantien, rückwirkende Finanzierung, finanzielles Leasing, Beteiligung als stiller Gesellschafter usw.) und lediglich einige Projekte der Infrastrukturbildung mit einer direkten Förderung rechnen können.

Ein Novum des 3. KU-Förderungsprogramms soll darin bestehen, immer stärker die überregionale Zusammenarbeit im Bereich der KU-Politik innerhalb der seit einigen Jahren bestehenden sog. überregionalen Wirtschaftsvereinigungen von Gebieten und Republiken zu fördern: dadurch will man einerseits durch einen regeren Erfahrungsaustausch und Nachbarschaftshilfe zur Minderung der nicht selten gravierenden Unterschiede des Entwicklungsstandes des KU-Sektors und zur Effizienz der KU-Politik beitragen, andererseits weitere Möglichkeiten der Entlastung der föderalen Ebene finden. Nachdem im 2. Programm die lokale Ebene der KU-Förderung stärker ausgebaut werden mußte, setzt man jetzt auf die

¹⁰ Siehe dazu: Teil I dieser Untersuchung, a.a.O., Abschnitt 4.1.

Entwicklung eines leistungsfähigen Unterbaus – nämlich auf die Entwicklung von entsprechenden Institutionen auf der kommunalen Ebene. Dazu kann die föderale Ebene allerdings nur durch Ausarbeitung von methodischen Grundlagen, Schulung der Mitarbeiter, u.a. innerhalb einiger Pilotprojekte, und Entwicklung der Informationsnetze beitragen, was mit relativ begrenzten Finanzmitteln zu leisten sei.

Als finanzielle Basis dieser Variante des Programms wurden nur Mittel berechnet, die als fixe Anteile der Privatisierungseinkünfte des Staates, Erträge des Föderalen Fonds oder über bereits geschlossene Abkommen mit ausländischen Finanzinstitutionen über zweckgebundene Kredite an russische KU (Dresdner Bank, Eximbank der USA) in Aussicht gestellt werden konnten.¹¹ Da jedoch der Staatshaushalt für das Jahr 1998 bis zum Jahresende von der Duma noch nicht gebilligt und mit einigen Veränderungen noch zu rechnen war, steuerten die für die KU-Politik zuständigen Ressorts trotz aller Bemühungen um die Wahrnehmung und Durchsetzung der Interessen des wirtschaftlichen Mittelstandes (so gelang es, im Sommer 1997 öffentliche Anhörungen zur Frage der KU-Entwicklung in Rußland in der Industrie- und Handelskammer der Russischen Föderation unter Beteiligung von Entscheidungsträgern aus der Duma und der Regierung sowie im Herbst Parlamentsanhörungen in der Duma zum selben Thema durchzuführen¹²) ins neue Jahr 1998, ohne ein klares und verabschiedetes Programm zu haben.

1.2.2 Lokale Ebene

Die ersten lokalen Programme (in den Gebieten Perm, Tula, Tomsk, Jaroslawl u.m.a.) wurden auf einer recht unterschiedlichen methodischen Basis, ausgehend von verschiedenen Erfahrungen, wirtschaftlich-politischen Ansätzen usw., ausgearbeitet. Als dann in Übereinstimmung mit der Regierungsverordnung Nr. 446 vom 11. Mai 1993 "Über vorrangige Maßnahmen zur Entwicklung und staatlichen Förderung des Kleinunternehmertums in der Russischen Föderation" das Wirtschaftsministerium zusammen mit anderen Institutionen "Anleitungen zur Erarbeitung von lokalen Programmen zur Unterstützung des Kleinunternehmertums" im Juli 1993 unterbreitet haben, kam es in den folgenden Jahren zu einer – zumindest formellen – Angleichung der Herangehensweise der zuständigen regionalen Behörden. Überall versuchte man, wenn auch mit unterschiedlicher Tiefe, über die allgemeine Analyse der sozialökonomischen Situation in der Region Probleme des KU-Sektors zu ermitteln und dadurch Prioritäten seiner Unterstützung zu begründen. In der Praxis waren es aber zumeist dieselben branchenbezogen formulierten Präferenzen wie im föderalen Programm. In der Regel waren dies Unterstützung der Produktion von Lebensmitteln und Konsumgütern, Arzneimitteln und medizinischen Geräten, Wohnungsbau, Dienstleistungen, Umweltschutz. Dabei war diese Palette sowohl im lokalen Programm einer depressiven, vorwiegend Textilien produzierenden Region wie das Gebiet Iwanowo als auch im Programm der hauptsächlich durch die Erdöl- und Kohlenförderung sowie Holzwirtschaft geprägten Republik Komi dieselbe.

¹¹ Siehe dazu: *Biznes dlja vsech*, Oktober 1997, Nr. 21, S. 2-3.

¹² Siehe dazu: *Biznes dlja vsech*, Oktober 1997, Nr. 20, S. 1-3.

Eine der Prioritäten war aber auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze im KU-Sektor. So war z.B. im lokalen Programm des Swerdlowsker Gebiets (Hauptstadt: Jekaterinburg) für die Jahre 1995/96 vorgesehen, den anfangs relativ niedrigen Anteil der Dauerbeschäftigung in diesem Sektor an der Gesamtbeschäftigung (4,8 %) bis auf ca. ein Drittel gegen Anfang 1997 durch gezielte Maßnahmen (Umschulung, "ABM"-Politik, Arbeitsstellenvermittlung usw.) zu steigern. Im Irkutsker Gebiet wurden zu diesem Zweck 1995 laut dem lokalen Programm 86 KU gefördert, die sich mit einer den Bedürfnissen des KU-Sektors angepaßten Umschulung und Weiterbildung beschäftigen. Ferner ist es dem Gebietsarbeitsamt im selben Jahr gelungen, im Rahmen des ABM-Teilprogramms 324 erfolgreiche Existenzgründungen zu fördern.

Als Auftraggeber agierten Regionaladministrationen, die dadurch gezwungen waren, ein Organ zur Abstimmung und Überwachung des Ablaufs der Verwirklichung dieser Programme zu schaffen. So kam es 1993/94 zu einer beschleunigten Institutionalisierung der KU-Politik auch auf lokaler Ebene (zuständige Departments der Gebietsadministrationen und Republikregierungen, regionale Fonds).

Die inhaltliche Gliederung der lokalen Programme war kaum anders als die des föderalen Programms. Der einzige Unterschied bestand wohl darin, daß in den meisten Regionalprogrammen – mit unterschiedlich überzeugender Begründung – konkrete förderungsbedürftige Investitionsprojekte der lokalen KU aufgelistet wurden, die man zum großen Teil aus den Mitteln des Programms direkt finanziell zu fördern beabsichtigte: da die lokalen Geschäftsbanken zu schwach oder durch "bad loans" äußerst belastet waren, kam eine Investitionsfinanzierung der KU von dieser Seite nicht in Frage.

Bei der Auswertung der beantragten Investitionsprojekte und dem Monitoring des Ablaufs nach deren Bewilligung hatten die meisten Fonds dann aber beträchtliche Probleme – es mangelte sowohl an Finanzexperten und an geschultem Personal als auch an geeigneten Kredittechnologien. So war es nicht verwunderlich, daß der extrem hohe Anteil der "faulen" Kredite bei manchen lokalen KU-Fonds bald zu einer Blockade der weiteren Realisierung des betreffenden Programms geführt hat.

In einigen Regionen versuchte man, dieses Problem entweder durch Gründung von unabhängig vom Fonds funktionierenden Institutionen zu lösen, die eine Finanzanalyse und -beratung leisten sollten (Nowgorod, Tomsk), oder durch Einberufung von öffentlichen Expertengremien (Moskau, Woronesh).

Eine zufriedenstellende Lösung gab es aber nicht, da all diese Expertengremien keine Haftung für die Ergebnisse übernehmen können; trotz der schrittweisen Umorientierung der lokalen Fonds von einer direkten Kreditvergabe auf ein besser abgesichertes Verfahren (Garantien an Hausbanken der Kleinunternehmer in Form von Verpfändung oder Bürgschaft) sind sie nach wie vor oft gezwungen, statt der Banken einzuspringen – insbesondere dort, wo es sich um Innovationsprojekte bzw. um Existenzgründer handelt.

Bis jetzt versucht man demzufolge, Kredittechnologien der Geschäftsbanken durch immer kompliziertere bürokratische Prozeduren zu ersetzen oder auch, wie z.B. im Regionalpro-

gramm des Irkutsker Gebiets für die Jahre 1997/98, eigenständige Kredit-, Leasing- und Versicherungstechnologien für den lokalen Fonds auszuarbeiten und zu verwenden, was eigentlich gegen das Gesetz "Über die Banken und Bankentätigkeit" verstößt.

Ein weiteres offenes Problem ist die Auswertung der Effizienz der durchgeführten Programme oder einzelner Abschnitte von ihnen. Viel zu oft sind sowohl die Zielsetzungen als auch die zu erwartenden Ergebnisse so allgemein formuliert – etwa Zuwachs der KU-Anzahl, der Beschäftigung in diesem Sektor, des Anteils der KU am erzeugten Gesamtprodukt, Zunahme der von KU abgeführten Steuermasse usw. –, daß eine genaue Einschätzung der dank der Realisierung der Programme erzielten Effekte kaum möglich wird.¹³ Deshalb wurde 1996/97 von der World Bank eine neue Methodik der Ausarbeitung von lokalen KU-Förderungsprogrammen finanziert, die vom Institut für strategische Analyse der Unternehmertumsentwicklung konzipiert worden ist. Als Effizienzkriterium wird die Differenz (der Surplus) zwischen den im Endeffekt erzielten wirtschaftlichen Daten und den Gesamtinvestitionen und Ausgaben für die Realisierung des Programms verstanden.¹⁴ Jedoch bleibt die Frage offen, inwiefern die erzielten Ergebnisse wirklich durch programmexterne Faktoren verursacht sind.

1.3 Konzepte

Die Politik gegenüber den Kleinunternehmern wird von verschiedenen Auffassungen über Wirtschaftspolitik beeinflusst.

Die typischen Mängel, die die KU-Politik maßgeblich prägen und deren Effizienz beeinträchtigen oder sogar kontraproduktiv wirken, zeigen sich bei einer Analyse der oben beschriebenen Programme und insbesondere deren Verwirklichung. Dazu zählen vor allem:

- eine insbesondere 1993-1996 deutliche, aber auf der lokalen Ebene bis jetzt vorhandene Bevorzugung der direkten finanziellen Förderung in Form der Subventionierung konkreter KU aus den Mitteln der KU-Förderungsfonds, ohne daß zumindest verlustminimierende Mechanismen und Prozeduren der finanziellen Effizienzauswertung, des Monitoring und der Verwaltung der Finanzflüsse geschaffen werden. Dadurch werden die ohnehin knappen Mittel verschwendet, Wettbewerb auf den lokalen Finanzmärkten geschwächt, Seilschaften und Korruption gefördert;
- ein unsystematisch, ohne klare Zielvorstellungen im Zuge des Kampfes um Einfluß und Ressourcen (vor allem der Geschäftsbanken und der internationalen Geldgeber) zwischen untereinander konkurrierenden Ressorts vor sich gehender Prozeß der Institutionenbildung, wobei auf der einen Seite Parallelität, auf der anderen Seite Lücken bei der Schaffung der Infrastruktur der KU-Förderung entstehen;
- mangelnde Berücksichtigung wichtiger Interessengruppen (Legislative, Exekutive, zuständige Institutionen, Verbände, Expertengemeinschaft), die bei der Abstimmung von vielen

¹³ Siehe dazu: Rüdiger Schulze, a.a.O., Abschnitte 4.3, 4.4.

¹⁴ Siehe: Institut strategičeskogo analiza i razvitija predprinimatel'stva (Hrsg.), *Metodičeskie rekomendacii po razrabotke regional'nyh programm podderžki malogo predprinimatel'stva*, Moskau 1997, Abschnitt 3.

Dokumenten und Maßnahmen zwar zu einer formellen Zusage, im Laufe der Durchsetzung aber zu passivem Widerstand und folglich Tempo- und Effizienzverlust führt;

- gravierende Unterschiede in der allgemeinen Situation der KU, den finanziellen Möglichkeiten ihrer Förderung und wirtschaftspolitischen Grundeinstellungen der Entscheidungsträger vor Ort, denen auf der föderalen Ebene nicht immer genügend Rechnung getragen wird. Deshalb scheitert man mit manchen zu allgemein formulierten Zielsetzungen oder ist im Endeffekt mit deren Entstellung bei der Verwirklichung konfrontiert;
- fehlende Übersicht über verschiedene – von föderalen und lokalen staatlichen Institutionen, internationalen Finanzorganisationen, KU-Verbänden durchgeführte – Programme und Projekte, was oft zu Fehlentscheidungen über die Ressourcenallokation führt;
- in der Regel ungenügende analytische und methodische Begründung sowohl föderaler als auch (mehrheitlich) lokaler Programme, was sowohl in oberflächlich oder falsch formulierten Zielsetzungen als auch in nicht quantifizierbaren Effizienzkriterien Niederschlag findet und bei den Entscheidungsträgern den Verdacht der nutzlosen Geldverschwendung hervorruft.

Manche dieser Mängel sind zweifelsohne auf Erfahrungsmängel zurückzuführen. Andererseits treten darin auch objektive Widersprüche der Mittelstandsförderung zutage, die in einer Transformationswirtschaft lediglich in einer zugespitzten Form zum Ausdruck kommen.

In allen bisher verabschiedeten staatlichen Programmen zur Unterstützung des Kleinunternehmertums, sowohl auf der föderalen als auch – noch deutlicher – auf der lokalen Ebene, sind drei konzeptionelle Komponenten erkennbar:

1. Es wird immer wieder versucht, die Entwicklung des Kleinunternehmertums vorzugsweise in den sog. "prioritären" Bereichen zu unterstützen. Dazu gehören – laut dem Beschluß der Regierungskommission für Fragen der operativen Wirtschaftslenkung vom 28. Januar 1997 – die landwirtschaftliche Produktion wie auch deren Verarbeitung, die Produktion von Konsumgütern und Lebensmitteln, Dienstleistungen, der Wohnungsbau, die Entwicklung des Kleinunternehmertums in Kleinstädten, die Nutzung der Möglichkeiten des KU-Sektors bei der Restrukturierung von standortkernbildenden Großunternehmen etc. De facto bedeutet das, daß der Staat (oder vielmehr seine Beamten) versucht, den Markt zu beeinflussen, indem sie den KU vorschreiben, in welchen Bereichen sie sich besonders zu entwickeln haben. Daß der Staat durch Steuervergünstigungen bzw. Kreditvergabe die KU dazu bewegen kann, in die wirtschaftlich für sie nicht attraktiven Branchen zu gehen oder dort zu bleiben, ist aber eine Illusion. Viele KU verlassen gerade die Bereiche, in denen die staatlichen und regionalen Programme sie "festzuhalten" versuchen, weil die staatlichen Impulse doch schwächer sind als die völlig in die entgegengesetzte Richtung tendierende Marktkonjunktur.
2. Als zweites tragendes Element in der heutigen staatlichen Politik ist ein "sozialer" Ansatz erkennbar. In allen föderalen und regionalen Gesetzgebungsakten, Richtlinien und anderen Dokumenten wird als Hauptargument für die Förderung des Kleinunternehmertums genannt, daß sein Wachstum zusätzlich Arbeitsplätze schaffe und es ein – zeitweise beinahe

das einzige – Mittel im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit sei.¹⁵ Allerdings hat sich im Verlauf der Transformation die Beschäftigungszunahme im KU-Sektor verlangsamt. Der Wettbewerb hat sich für Kleinunternehmer verschärft, Arbeitsintensivierung und eine sehr geringe Bereitschaft, neue Arbeitsplätze zu schaffen, sind die Folge.

Inzwischen bauen bereits viele der KU, die in der Welle der "kleinen Privatisierung" in den Jahren 1993 und 1994 auf der Basis ehemaliger staatlicher Kaufhäuser, Zentralstellen, gastronomischer Betriebe etc. gegründet wurden, ihre Beschäftigten ab.¹⁶ Weit verbreitet sind Teilzeit- und Nebenbeschäftigung sowie die "Schwarzarbeit". Im Ergebnis entstehen zwar Arbeitsplätze, aber die soziale Absicherung der Beschäftigten wird wesentlich schwächer.

Es besteht die Gefahr, daß der "soziale" Ansatz bei der Förderung des Kleinunternehmertums übertrieben wird. Dadurch würde es zu einer bedeutenden Umverteilung der Mittel der Steuerzahler zugunsten keineswegs sozial schwacher, sondern wirtschaftlich völlig aktiver gesellschaftlicher Gruppen kommen.

3. Als letzte Komponente sei hier die insbesondere auf der lokalen Ebene verbreitete Vergabe von günstigen – aus den Einnahmen der betreffenden Haushalte finanzierten – Krediten, an Geschäftsbanken vorbei, direkt an einzelne KU erwähnt.

Einerseits sind die regionalen Fonds in Rußland gezwungen, die Rolle von Kreditinstituten zu übernehmen, die teilweise unmittelbar Darlehen, mit langen Laufzeiten und zu Vorzugsbedingungen, an KU vergeben.¹⁷ Das liegt vor allem daran, daß der niedrige Entwicklungsstand des Bankennetzes, der chronische Kapitalmangel und das Fehlen qualifizierter Mitarbeiter in der Provinz es bis heute nicht ermöglichen, daß Kleinunternehmer ihre Kredite bei privaten Banken aufnehmen können. Dadurch entstehen aber unerwünschte Begleiteffekte (Seilschaften, Korruption, Wettbewerbsverzerrung).

Insofern wäre es verfrüht, der in Rußland praktizierten Unterstützung des Kleinunternehmertums marktkonforme Inhalte zu unterstellen.¹⁸

¹⁵ Siehe dazu auch: Douglas Sutherland, Small and Medium Sized Enterprises in the Russian Regions: Employment Constraints and Incentives, in: University of Birmingham, Russian Regional Research Group Working Paper Series "Understanding Patterns of Regional Change in Russia", 7, 1997.

¹⁶ Siehe dazu: Teil I dieser Untersuchung, a.a.O., Abschnitt 2.

¹⁷ Ausführlicher dazu: The Institute for Private Sector Development and Strategic Analysis (Ed.), Comparative Study of Financial Services Available to Micro and Small Business, Pt. 1, ch. 2.2., Moskau 1996; dasselbe (Ed.), Microfinance in Russia. Materials from the international conference "Prospects for the Development of Microfinance in Russia", Moskau 1997.

¹⁸ Darüber ausführlicher siehe z.B.: Timothy Frye, Andrei Schleifer, The Invisible Hand and the Grabbing Hand, Paper presented at the American Political Science Association Convention, 29.8.-1.10.1996, San Francisco, CA; David Smallbone, Developing a Policy Agenda to Support SMEs in Transition Economies, Paper presented at the international conference in the Higher School of Economics, 4-5 April 1997, Moskau; Friedericke Welter, SME Support Institutions in Transition Economies: Do's and Don'ts from a Western Point of View, Paper presented at the 3rd conference on SME development policy in transition economies, University of Wolverhampton, 16-17 October 1997 etc.

2. Öffentliche Verbände als Vertreter der Interessen des wirtschaftlichen Mittelstandes

Seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurde – durch die Entstehung von bestimmten proto-unternehmerischen Gruppen initiiert – der Prozeß der Herausbildung entsprechender Lobby- und Interessengruppen beschleunigt wie z.B. die Vereinigung von Joint-Ventures (1988), die Internationale Vereinigung von Unternehmensleitern (1988), der Bund der Unternehmer und Pächter Rußlands (1990), der Wissenschaftlich-industrielle Bund – Vorläufer des heutigen Russischen Industriellen- und Unternehmerverbandes (1990), die Vereinigung russischer Banken (1991), die Industrie- und Handelskammer der Russischen Föderation (1991), der Bund der Kleinunternehmen (1991) usw.¹⁹

Die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der KU-Vereine kann in vier Etappen dargestellt werden:²⁰

- *1988-1991*: Als nach der Verabschiedung einiger Gesetze der UdSSR und der Russischen Föderation unternehmerische Tätigkeit, zunächst primär innerhalb des Genossenschafts- und Bankensektors, überhaupt zugelassen wurde, entstanden einige Genossenschafts- und Kooperativenvereine (Moskauer Genossenschaftenbund; Bund vereinigter Kooperative der UdSSR, später in die Liga der Genossenschaftler und Unternehmer Rußlands umgegründet; Bund produzierender Kooperative der UdSSR etc.). Parallel dazu verlief der Gründungsprozeß auch im Bereich der gewerkschaftlichen Organisation der im neuen Volkswirtschaftssektor Beschäftigten. Manche der damals entstandenen Interessengruppen wie z.B. die "Gewerkschaft der Beschäftigten des Klein- und Mittelbusiness" bestehen nach wie vor und bemühen sich um die Durchsetzung von Gesetzgebungsakten zur sozialen Absicherung der Kleinunternehmer und ihrer Beschäftigten: das heute noch geltende Arbeitsgesetzbuch stammt ja noch aus sozialistischen Zeiten. Manche dieser Interessengruppen haben einige wenige ihrer Vertreter bereits während der Wahlen zum 1. Kongreß der Volksdeputierten der UdSSR (1989) sowie der RSFSR in die Parlamente delegiert.
- *August 1991 - Herbst 1993*: Die Anfangsphase der sog. radikalen Marktreformen, einerseits durch die sich beschleunigende Gründerwelle im KU-Sektor, andererseits durch zunehmende wirtschaftliche, finanzielle und institutionelle Probleme und Hemmnisse insbesondere für den wirtschaftlichen Mittelstand, rasch anwachsende soziale Differenzierung der Gesellschaft und politische Spannungen innerhalb der alten und "neuen" Eliten charakterisiert, prägte die Entwicklung der Interessengruppen der

¹⁹ Dazu ausführlicher siehe z.B.: Sergey Peregudov, Igor Semenenko, Alexei Zudin, Business Associations in the USSR – and After: Their Growth and Political Role, in: University of Warwick (Coventry) Working Paper, 110, April 1992; Alexei Zudin, Changing Status of Interest Politics in Russia: From Pressure Groups to Political Parties?, in: University of Warwick (Coventry), European Public Policy Institute, Occasional Papers, 5, 1994; Alexei Zudin, Biznes i politika v postkommunističeskoj Rossii, in: MEMO, 3-5, 1996; Centr političeskich tehnologij (Hrsg.), Sistemy predstavitel'stva v rossijskom biznese: formy kollektivnogo dejstvija, Moskau 1996; Rabočij centr ékonomičeskich reform pri pravitel'stve Rossijskoj Federacii (Hrsg.), Predprinimatel'stvo v kontekste graždanskogo obščestva, Mimeo, Moskau 1997.

²⁰ Ausführlicher dazu siehe: Rossijskaja asociacija razvitija malogo predprinimatel'stva (Hrsg.), Malyj biznes Rossii: Problemy i perspektivy, Moskau 1996, S. 184-215.

Unternehmer entscheidend. Das spiegelte sich in einer immer stärkeren Differenzierung der von ihnen verkörperten Partikularinteressen (Großkapital versus Kleinunternehmertum, Export- versus Importhandel, fördernde Industrie versus verarbeitende Industrie etc.), der Kommerzialisierung der Vereine und Verbände (als Versuch, bei geringer Mitgliedschaft und hohen wirtschaftlichen und politischen Ansprüchen Finanzierungslücken zu überwinden) und ihrer schrittweisen Politisierung bis zur Gründung eigener Parteien (1991: Partei der Konsolidierung unter Alexander Tichonow, 1992: Partei der wirtschaftlichen Freiheit unter Konstantin Borowoj usw.) wider.

- *Ende 1993 bis zu den Präsidentenwahlen 1996:* Der in Gang gesetzte Privatisierungsprozeß hat zur beschleunigten Eigentums- und somit Machtumverteilung geführt, wobei der auf der grünen Wiese entstandene wirtschaftliche Mittelstand trotz aller anfänglichen Lippenbekenntnisse der Regierung keineswegs davon profitiert und dabei eingesehen hat, daß auch die längst geforderten Änderungen in der Gesetzgebung nicht bzw. erst schleppend von der Duma verabschiedet werden. Aus der Einsicht in diese Sachverhalte wuchs bei Mittelständlern – parallel zu bitteren Erfahrungen bei Versuchen, eigene Interessen auf eigene Faust gegen die lokale und örtliche Bürokratie und mächtige Großunternehmen durchzusetzen – die Bereitschaft, sich in Interessengruppen zusammenzuschließen und auf der föderalen und regionalen Ebene wirtschafts- und sozialpolitisch zu etablieren. So kam es 1994 zur Gründung der *Russischen Assoziation zur Entwicklung des Kleinunternehmertums (RARMP)*, einer heute in nahezu 60 Regionen Rußlands vertretenen öffentlichen Vereinigung, die ihre Schwerpunkte in der Ausarbeitung, Expertise und Lobbyierung von föderalen und lokalen Gesetzgebungsakten, PR-Tätigkeit, rechtlichen Unterstützung von Mittelständlern sowie Zusammenarbeit mit staatlichen und öffentlichen Institutionen der KU-Förderung sieht. Es war vielfach RARMP, die die Durchführung des 1. Allrussischen Kongresses der Vertreter von Kleinunternehmen (Februar 1996) zusammen mit der IHK in die Wege leitete und dadurch den Präsidentenerlaß vom 4. April 1996 "Über dringende Maßnahmen zur Förderung des Kleinunternehmertums in der Russischen Föderation" mit einer Reihe von wichtigen (nach dem Wahlsieg von Jelzin zurückgenommenen) Anstößen zur indirekten finanziellen Unterstützung des KU-Sektors initiierte. RARMP arbeitet eng mit dem Staatskomitee zur Entwicklung und Unterstützung des Kleinunternehmertums, dem Föderalen und insbesondere dem Moskauer Fonds zur KU-Förderung, der Moskauer Stadtregierung und lokalen Administrationen mehrerer Regionen zusammen.
- *Seit Mitte 1996:* Als sowohl die Basis als auch deren Interessenvertreter eingesehen haben, daß sich nach allen Wahlversprechungen im Bereich der KU-Politik doch nichts tut – das KU-Förderungsprogramm nicht finanziert, der oben erwähnte Präsidentenerlaß (und somit die nachdrücklich vom 1. Allrussischen Kongreß formulierten Zielsetzungen und Aufgaben der staatlichen Politik) preisgegeben wird –, kam es zu einer Ernüchterung und kritischeren Einstellung gegenüber dem Präsidenten und der Regierung. Dadurch wurden u.a. Konsolidierungstendenzen innerhalb der Interessengruppen wiederum gestärkt. So entstand z.B. neben der RARMP auch der "*Koordinierungsrat zum Schutz der Rechte von Klein- und Mittelunternehmern*" (1997), der seine Aufgaben insbesondere in der Bekämpfung von Korruption, Erpressung und kriminellem Business mit allen öffentlichen Mitteln sieht. Teilnehmer der Gründungssitzung wandten sich mit einem Appell an den Präsidenten, in dem sie darauf verwiesen, daß "allein die Korruption unter den Beamten aller Ebenen allmonatlich Hunderte von Millionen US-Dollar 'schluckt' und 'freiwillige Spenden' an kriminelle Strukturen in Milliarden US-Dollar berechnet werden, wovon ein

Teil über verschiedene Wege dann entweder in öffentlichen Haushalten unterschiedlicher Ebenen landet oder zur Bereicherung von Vertretern der Staatsmacht dient". Ferner heißt es in diesem Dokument, "die Rechtlosigkeit des Privaten Unternehmertums und die Verschmelzung der 'staatlichen Erpressung' mit der kriminellen Unterwelt verursachen nicht nur der Entwicklung des Kleinunternehmertums in Rußland einen erheblichen Schaden, sondern unterminieren die Herausbildung der Mittelschicht insgesamt, deformieren das System nationaler Prioritäten und Werte und paralysieren das Selbstbewußtsein und den Willen der heranwachsenden Generation".²¹ Zwar endet der Text mit untertänigen Bitten und Gesuchen an den Präsidenten (denen er auch ziemlich bald folgte, indem er das Wiederinkrafttreten seines Erlasses vom 4. April 1996 gefordert hat), aber es kann kein Zweifel daran bestehen, daß es viel mehr mit der realistischen Einschätzung der momentan vorhandenen Kräfte und Möglichkeiten als mit dem Glauben an das Engagement des Präsidenten und insbesondere der Regierung für den wirtschaftlichen Mittelstand verbunden ist.

Eine nicht zu unterschätzende Schwierigkeit in der praktischen Tätigkeit der unterschiedlichen Vereinigungen und Vereine der Kleinunternehmer besteht, neben akuter Knappheit an Finanzmitteln, in der weitverbreiteten Skepsis der Basis hinsichtlich des Gemeinnutzens und der Effizienz solcher Vereine.

Dieses Bild wird auch durch eine Studie bestätigt, auf die in der nachfolgenden Darstellung näher eingegangen wird und in der es heißt, daß lediglich jeder fünfzehnte der in drei Regionen befragten Kleinunternehmer mit der Unterstützung von entsprechenden öffentlichen Interessenvereinigungen bei der Durchsetzung seines Investitionsvorhabens bei lokalen KU-Förderungsfonds rechnet.²² Andererseits deuten die Antworten über die Bereitschaft der Mittelständler, sich zu Vereinigungen zusammenzuschließen, darauf hin, daß in diesem Bereich ein relativ hohes Handlungspotential besteht.

Generell läßt sich feststellen, daß der Entwicklungsstand der Bildung der KU-Interessengruppen und ihre Leistungen z.Z. noch relativ gering sind, was vielfach die Situation im KU-Sektor selbst und seine sowohl wirtschaftlich als auch sozialpolitisch "untergeordnete" Rolle widerspiegelt. Dadurch ist die Tatsache bedingt, daß staatliche Ressorts, die für die KU-Politik zuständig sind, neben ihren bürokratischen Funktionen teilweise auch die Rolle der Dachverbände übernehmen, was die patriarchalische Abhängigkeit des wirtschaftlichen Mittelstandes von der "Obrigkeit" konserviert.

3. Ansichten der Kleinunternehmer über staatliche Förderung

Über eine Wirtschaftspolitik, die den Erwartungen der Mittelständler selbst entsprechen würde, gibt es auch unter den Kleinunternehmern ziemlich unterschiedliche Meinungen.

²¹ Appell an den Präsidenten der Russischen Föderation, El'cin Boris Nikolaevič, angenommen von Teilnehmern der erweiterten Arbeitssitzung des Koordinierungsrats zum Schutz der Rechte von Klein- und Mittelunternehmern am 24.10.1997, Moskau.

²² Siehe: Agnessa Avilova, Viktorija Golikova, Gosudarstvennaja podderžka malogo biznesa na regional'nom urovne, in: Predprinimatel'stvo v Rossii, 3, 1997, S. 16.

Eine wichtige Studie zu den Meinungen von Unterstützungsempfängern hat das Institut für strategische Analyse der Unternehmertumsentwicklung geleistet, das im Herbst 1996 in den Gebieten Tula, Iwanowo und der Republik Komi eine Umfrage durchgeführt hat – also nachdem das erste Föderale KU-Förderungsprogramm abgeschlossen war und das 2. Programm, das, wie oben erwähnt, auf die Schaffung des institutionellen Rahmens und der dazu notwendigen Infrastruktur der KU-Politik in den Regionen abzielte, bereits begonnen hatte.²³ An der Umfrage beteiligten sich 180 Kleinunternehmer (je 60 pro Region). Insgesamt meinten 80 % der Befragten, daß sie eine staatliche Unterstützung brauchen, dabei waren 25 % der Meinung, früher auf eine solche Unterstützung nicht angewiesen gewesen zu sein. Unter denjenigen, deren Firmen über zwei Jahre bestehen, gaben fast 40 % zu, in der Anfangsphase eine solche Unterstützung benötigt zu haben. Davon, welche Formen der staatlichen Unterstützung bevorzugt werden, zeugt Tabelle 1.

²³ Siehe: Agnessa Avilova, Viktorija Golikova, a.a.O., S. 15-23.

Tabelle 1: Welche Richtungen der staatlichen Förderung des Kleinunternehmertums sind wichtig?
(in % der Befragten)

<i>Richtungen</i>	<i>Immer wichtig</i>	<i>Mal wichtig, mal nicht</i>	<i>Unwichtig</i>	<i>Schwer zu sagen</i>
Direkte Subventionen aus dem Staatshaushalt	72,2	16,1	5,0	6,7
Indirekte Förderung	29,4	36,1	11,1	23,3
Informations-, Bildungs-, Beratungsunterstützung etc.	35,6	31,1	15,0	18,3
Gesetzgeberische Unterstützung	92,8	2,2	2,8	2,2

Quelle: Agnessa Avilova, Viktorija Golikova, Gosudarstvennaja podderžka malogo biznesa na regional'nom urovne, S. 16.

Aus dieser Tabelle ist u.a. ersichtlich, daß von den Mittelständlern besonders stark die Notwendigkeit des rechtlichen Rahmens, vor allem einer verlässlichen Gesetzgebung, empfunden wird. Über indirekte Förderung – Gewährung von Garantien an Geschäftsbanken, Leasing etc. – gab es viel weniger Eindeutigkeit; das zeugt wohl davon, daß erstens indirekte Förderungsmechanismen erst geschaffen werden und solche Formen der KU-Förderung einen relativ geringen Einfluß auf die Situation vor Ort ausüben und zweitens vielen Kleinunternehmern diesbezügliche Aktivitäten der lokalen Institutionen (falls sie überhaupt vorhanden) nicht bekannt sind. Von der Nützlichkeit solcher Unterstützungsformen wie Weiterbildung, Beratung jeglicher Art, Informationsvermittlung usw. waren fast 36 % überzeugt, jedoch sprach sich die absolute Mehrheit der Befragten (72 %) für eine direkte Förderung aus (sei es über billige Kredite, Steuervergünstigungen oder Einbeziehung in die Ausführung von staatlichen Bestellungen und Aufträgen). Das ist ein deutliches Zeichen der insgesamt schwierigen finanziellen Situation im KU-Sektor der untersuchten Regionen, was durch die in der Tabelle 2 angeführten Angaben belegt wird.

Tabelle 2: Welche Formen der staatlichen Unterstützung scheinen finanziell unterschiedlich erfolgreichen Gruppen von Kleinunternehmern wichtig? (in % der zur jeweiligen Gruppe Gehörenden)

<i>Formen</i>	<i>Finanziell schwache KU</i>	<i>KU von mittlerer finanzieller Stärke</i>	<i>Finanziell erfolgreiche KU</i>	<i>Stichprobe insgesamt</i>
Es besteht kein Bedarf daran	2,8	3,1	0,0	2,8
Billige zweckgebundene Kredite	51,4	45,4	27,3	46,7
Senkung lokaler Steuern	62,5	63,9	54,5	62,8
Günstige Vermietung von Gewerbeflächen	44,4	41,2	54,5	43,3
Personalberatung und -schulung	2,8	7,2	9,1	5,6
Managementberatung	13,9	8,2	9,1	10,6
Staatliche Bestellungen	20,8	19,6	9,1	19,4
Kreditgarantien	22,2	19,6	18,2	20,6
Leasingförderung	12,5	11,3	0,0	11,1
Persönliche Sicherheit	9,7	22,7	9,1	16,7
Innovationsförderung	2,8	8,2	0,0	5,6
Förderung von Prioritätsbranchen	8,3	9,3	9,1	8,9
Förderung der KU im realen Sektor	22,2	15,5	36,4	19,4

Quelle: Agnessa Avilova, Viktorija Golikova, a.a.O., S.18.

Vergleicht man diese Antworten mit den Tendenzen der Wirtschaftspolitik des russischen Staates und insbesondere mit den Hauptschwerpunkten der staatlichen KU-Förderungspolitik, so sieht man, daß dabei sowohl einige Überschneidungen als auch ein deutlicher Dissens feststellbar sind. Plädierten die Befragten mehrheitlich für die Senkung der lokalen Steuern, billige Kredite und günstige Miettarife und Pachtpreise, so ist die staatliche Förderungspolitik in erster Linie auf die gesetzliche Sicherung des allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsrahmens (was, wie aus Tabelle 1 folgt, auch von dem Kleinunternehmern begrüßt wird), eine – vermutlich mit dem neuen Steuerekodex eintretende – Abschaffung jeglicher Steuervergünstigungen²⁴ und Umleitung des größten Teils der KU-Besteuerung auf die lokale und kommunale Ebene gerichtet, was nur in solchen Fällen, wo die regionalen Behörden über die kurzfristigen fiskalischen Aufgaben hinausschauen, zur Minimierung der Steuerbelastung führen kann.

²⁴ Siehe dazu: Teil I dieser Untersuchung, a.a.O., Abschnitt 4.1.

Direkte Kreditvergabe an KU wird von staatlichen Ressorts – zu Recht, aber gegen die Erwartungen der Befragten – seit einiger Zeit möglichst vermieden; was die Bereitstellung von Gewerbeflächen und Räumlichkeiten zu günstigeren Bedingungen anbelangt, so wird ein solches Ziel zwar auch im föderalen und in mehreren lokalen KU-Förderungsprogrammen formuliert, bis zuletzt fehlte aber ein rechtlich tadelloser und für Großkombinate als Eigentümer der meisten brachliegenden Gewerbeflächen finanziell-steuerlich akzeptabler Mechanismus der praktischen Umsetzung dieses Vorhabens.

Sehr viel weniger sind die Mittelständler an staatlichen Kreditgarantien, Aufträgen und Bestellungen interessiert, was indessen im 2. Föderalen KU-Förderungsprogramm und den meisten regionalen Programmen zu hauptsächlichen Formen der Förderungspolitik heraufgestuft wurde.

Noch geringer scheint das Bedürfnis nach ebenso in den letzten Jahren im Vordergrund der staatlichen KU-Politik stehender Beratung jeder Art (insgesamt ca. 16 % wiesen dieser Form von Unterstützung eine wichtige Rolle zu), Entwicklung des Leasing (11 %), Unterstützung von Existenzgründungen Angehöriger bestimmter sozialer Schichten und Gruppen (Frauen, Jugendliche, ehemalige Militärs, Invaliden – um die 9 % der Befragten stimmten dafür), Innovationsförderung (weniger als 6 %). Damit ist nicht gesagt, daß diese Bereiche der KU-Förderung falsch oder nicht aktuell wären, denn nicht immer muß die aus der eigenen Sicht verengte Perspektive der Basis die Wahrheit in letzter Instanz sein. Aber daraus sieht man, daß die KU-Politik und die Kleinunternehmer deutlich aneinander vorbeireden.

Besonders hervorzuheben ist in dieser Hinsicht aber, daß der u.E. nicht marktkonforme Ansatz, nach dem insbesondere die KU im produzierenden Gewerbe zu fördern wären, von lediglich knapp 20 % der Mittelständler als folgerichtig gesehen wird. Zwar ist der Anteil der Befürworter dieser selektiven Politik in der Gruppe der finanziell starken Unternehmen wesentlich höher, was aber evtl. als Ausdruck dessen zu verstehen ist, daß gerade diese KU-Gruppe ihre – vorerst hauptsächlich im Bereich Handel, Dienstleistungen etc. erfolgreiche – Aktivitäten zu expandieren und dabei in den realen Sektor zu verlagern versucht. Wäre dies der Fall, so ginge es hier nicht so sehr um das produzierende Gewerbe, sondern um die Notwendigkeit, gerade Aufsteiger zu fördern, um ihnen bei der Überwindung der sog. Wachstumskrise zu helfen.

Tabelle 3 verdeutlicht, daß gerade die in den letzten Jahren von den für die KU-Förderung zuständigen Ressorts stets in allen Dokumenten mit Nachdruck hervorgehobenen Formen wie Einbeziehung mittelständischer Firmen in die Ausführung von staatlichen Bestellungen, Gewährung von Kreditgarantien, Förderung des Leasing und Unterstützung der Innovationen von den Befragten als wenig realistisch gesehen werden, was sowohl von der Effizienz diesbezüglicher Maßnahmen als auch von ungenügender Informiertheit der Kleinunternehmer vor Ort zeugt.

Tabelle 3: Mit welcher Form der staatlichen Unterstützung können Sie rechnen?
(in % der Befragten)

<i>Form der Unterstützung</i>	<i>Könnte man notfalls bekommen</i>
Managementberatung	50
Personalausbildung und -weiterbildung	44
Günstige Miet- und Pachtbedingungen	38
Senkung lokaler u. kommunaler Steuern	23
Persönliche Sicherheit	25
Leasing	20
Einbeziehung in staatliche Bestellungen	16
Zweckgebundene günstige Kredite	16
Innovationsförderung	12
Kreditgarantien	12

Quelle: Agnessa Avilova, Viktorija Golikova, a.a.O., S.18.

Unrealistische, erhöhte Hoffnungen in die Möglichkeiten der staatlichen Förderung, insbesondere aber die Bevorzugung "paternalistischer" Förderungsmechanismen (direkte Subventionen, Unterstützung von bestimmten Gruppen der Kleinunternehmer, vor allem Jugendliche, Frauen, ehemalige Arbeitslose etc.), waren sowohl für die Leiter der schwachen KU als auch für diejenigen charakteristisch, die wir als "Unternehmer wider Willen"²⁵ bezeichnen.

55 % der Befragten wußten indessen nicht, wo sie sich über fortschrittliche Technologien und Möglichkeiten ihrer Anwendung usw. informieren lassen könnten; 40 % hatten keine Ahnung, wer ihnen bei der Vorbereitung eines "business plan" behilflich sein könnte. Dabei aber wußten 90 % Bescheid, wo man Beratungen hinsichtlich der geltenden Gesetzgebung bekommt, 80 % kannten die Möglichkeiten der Weiterbildung und Umschulung, 75 % wußten, wie man wichtige Marktinformationen bezieht, und ca. 70 % waren sich im klaren darüber, wo und wie man an langfristige Kredite und Dauerpacht kommt.²⁶ Die Angaben dieser Umfrage ermöglichen einen guten Einblick in die Wirksamkeit und Effizienz der Tätigkeit der lokalen Fonds zur KU-Förderung. Zunächst muß festgestellt werden, daß 6-33 % der Befragten (diese Quote war von Region zu Region recht unterschiedlich) überhaupt keinen Sinn darin sehen, sich an die zuständigen Fonds zu wenden, da Garantien- und Kreditvergabe angeblich nur für mit der Regionaladministration "befreundete" Firmen in Frage käme. Unter denen, die sich trotzdem an die Fonds wenden, sind KU vorherrschend,

²⁵ Diesen Begriff hat Natal'ja Tichonova in die russische Fachliteratur eingeführt.

²⁶ Siehe dazu: Agnessa Avilova, Viktorija Golikova, a.a.O., S. 19-20.

die vor 1994 gegründet und hauptsächlich im realen Bereich und in der Bauwirtschaft tätig waren – die jüngeren KU beanspruchen eine Förderung sehr viel seltener, da sie einerseits mit den Bedingungen der Ausschreibungen usw. nicht so gut vertraut, andererseits mehr auf eigene Ressourcen angewiesen sind.

Unzureichende Geschäftserfahrungen und kaufmännische Kenntnisse der Kleinunternehmer kommen darin zum Ausdruck, daß durchschnittlich lediglich 50-75 % aller Anträge als ordentliche "business plans" formuliert werden. Dabei war jeder dritte Antragsteller nicht über Wege und Möglichkeiten, wie man diese nacharbeiten kann, informiert. 75 % wußten nichts über den weiteren Ablauf des Bearbeitungsverfahrens (Frist, Zwischenstufen usw.) wie auch über die konkreten Konditionen der Kreditvergabe (Befristung, Zinshöhe) zu sagen. Jedoch glaubten lediglich ca. 30 %, daß die Bearbeitung der Anträge weniger als drei Monate dauern würde, und nur 35 %, daß sich die Kreditfrist über ein Jahr erstrecken könnte.²⁷

Insgesamt muß festgestellt werden, daß zwischen den – nicht immer realistischen und manchmal gegen die Prinzipien der Marktkonformität verstoßenden – Erwartungen der Kleinunternehmer und den tatsächlich praktizierten bzw. als Hauptschwerpunkte der staatlichen KU-Politik formulierten Richtungen der Mittelstandsförderung deutliche Diskrepanzen bestehen. Die Subjekte der staatlichen Förderung sind über deren Schwerpunkte und Prozeduren ungenügend informiert; die Mechanismen der finanziellen Unterstützung sind noch viel zu ungenau artikuliert und nicht immer durchsichtig, was ihren ohnehin begrenzten Einfluß auf die Situation im KU-Sektor zusätzlich schwächt.

²⁷ Ebenda, S. 20-23.

Alexander Tschepurenko

Russian Small Businesses in the Second Half of the Nineties

Part II: Economic-Policy and Institutional Background

Bericht des BIOst Nr. 46/1998

Summary

Introductory Remarks

The present report is the second part of a study dealing with the development of small businesses in Russia. It concentrates on the economic-policy and institutional background conditions for Russian small businesses as of the middle of the 90s, while Part I (No. 45) discusses the development, performance and problems of Russian small businesses in the same time period. For their sources, both reports draw upon official documents, specialist and press publications, and research projects and surveys conducted by the Russian Independent Research Institute (RIRI), Moscow.

Findings

1. The Russian state is still – even after seven years of transformation towards market economy – looking for suitable schemes for promoting the mid-field of the economy and mechanisms for implementing that aim. There are still doubts and reservations at the state level – and even among those government politicians that are counted as liberals – as to whether there is any need at all for such an initiative.
2. The relatively modest successes achieved by state programmes to promote small businesses (in many respects the result precisely of these doubts and vacillations, but also due to failed attempts, in particular in the early years, to build up and enforce a strongly interventionist assistance model with inadequate funds) have generated a never-ending series of personnel re-shuffles at the top levels of the institutions responsible and confirm the scepticism of those who are opposed to state support for the small business sector.
3. In the meantime, the gap between the objective needs of the centre-field economy and the framework actually provided by state policy has widened, triggering at first questions and petitions, later distrust of the state, especially on the part of the more successful small businessmen, and the determination to go it alone. By contrast, a completely unrealistic and patriarchal call for direct financial support, government contracts and orders, etc., has become widespread among the by now not inconsiderable numbers of small businesses that are vegetating in the background.

4. The organisations that have emerged in recent years to promote the interests of the mid-field economy are attempting to compensate the lack of any efficient state promotion of small businesses by drafting legislation and lobbying for its adoption, by bundling local initiatives, and by putting public pressure on the state authorities, but they have not (yet?) been able to bring about any fundamental change in the situation.
5. The mid-field players are themselves inadequately aware of the goals, tasks and resources of state policy – obviously to a considerable extent due to the fact that they expect little of state policy; and if they do expect anything, their ideas of what directions, forms and methods of support would be most useful to them differ widely from the focal points of such state assistance as is available.
6. In the meantime, more objective views and trends away from the initial regimentation attempts have been gaining ground in state policy towards the small businesses, at least at the level of the ministries responsible. For this reason, but also because the Russian state is with certainty going to be plagued by an acute budget deficit at all levels, at least in the medium term, a market-compliant system for promoting small businesses can be expected to emerge – more or less spontaneously. The fiscal pressure should also ease in the medium term, since the small businesses as taxpayers are too important to the local powers and communal self-administration to continue to drive them to ruin.